

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LE BUDGET DE LA GUERRE EN FRANCE

ASPECTS FINANCIERS
DE LA DÉFENSE NATIONALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 21 novembre 1930, à 14 heures

par Camille LABÉ

Lieutenant au 5^e Régiment d'Infanterie

Président: Monsieur ALLIX, Professeur

Suffragants { Monsieur LE FUR, Professeur
Monsieur J. BARTHÉLÉMY, Professeur

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LE BUDGET DE LA GUERRE EN FRANCE

ASPECTS FINANCIERS
DE LA DÉFENSE NATIONALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 21 novembre 1930, à 14 heures

par Camille LABÉ

Lieutenant au 5^e Régiment d Infanterie

Président: Monsieur ALLIX, Professeur

Suffragants { Monsieur LE FUR, Professeur
Monsieur J. BARTHÉLÉMY, Professeur

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



Errata

- Page III - 5^e ligne : *au lieu de* modifiées *lire* modifiés.
- Page 6 - Note (1) : *au lieu de* Girard *lire* Giard.
- Page 18 - 23^e ligne : *au lieu de* dits *lire* dites.
- Page 39 - Note (3) : *au lieu de* privé *lire* public.
- Page 40 - 10^e ligne : *au lieu de* Placée *lire* Travaillant.
- Page 48 - 19^e et 20^e lignes : *au lieu de* déclarait solennellement *lire* déclarerait solennellement.
- Page 74 - 32^e ligne : *supprimer* quelconques.
- Page 79 - 9^e ligne : *au lieu de* prmies *lire* primes.
- Page 81 - 26^e ligne : *au lieu de* « Cunard-Steaniship » *lire* « Cunard-Steamship ».
- Page 106 - 22^e ligne : *au lieu de* , solde *lire* . Solde.
- Page 112 - 12^e ligne : *au lieu de* l'armée *lire* l'année.
- Page 119 - 11^e ligne : *au lieu de* précédentes *lire* précédents.
- Page 124 - 24^e ligne : *au lieu de* relevés *lire* relèves.
- Page 149 - 6^e ligne : *au lieu de* du contrôle *lire* au contrôle.
- Page 153 - 18^e ligne : *au lieu de* sons *lire* sont.
- Page 154 - 2^e ligne : *au lieu de* fixe *lire* fixé.
- Page 173 - 20^e ligne : *au lieu de* de bibliothèques *lire* des bibliothèques.
- Page 184 - 28^e ligne : *au lieu de* au *lire* du.
- Page 189 - 5^e ligne : *au lieu de* incité *lire* incités.
- Page 192 - 28^e ligne : *au lieu de* l'aides de *lire* l'aide des.

INTRODUCTION

1919. — La guerre avait tué la guerre. L'aube de la paix perpétuelle s'était levée, prélude au désarmement général des forces militaires et navales. L'Allemagne paierait !

Les plans successifs de ce mirage ne tardèrent pas à se dissiper. La grande lassitude des peuples, l'état impécunieux des Trésoreries, c'étaient certes là, pour une durée indéterminée, les meilleures garanties de paix.

Les égoïsmes nationaux affirmèrent leur vitalité.

La politique emploie des mots nouveaux, la nature de l'homme est restée identique à elle-même. Grisée d'idéal, elle est inapte à s'extraire de sa forme matérielle et brutale. Les armées, les flottes constitueront encore, pendant de longues années, un atout précieux dans le jeu des diplomates.

Les forces déchaînées durant quatre années d'hostilités ne pouvaient être maîtrisées par les simples gestes d'un armistice, de la paix. La liquidation de la guerre rendit nécessaire le déploiement, en maints endroits, d'appareils militaires importants (occupation des territoires ex-ennemis, opérations contre le mouvement kémaliste).

Chaque gouvernement qui avait cru pouvoir réduire rapidement ses dépenses de défense nationale, fut obligé d'y consacrer de nombreux milliards. Les désordres économiques, financiers, monétaires contribuèrent à compliquer et à retarder la solution de la plupart des problèmes étatiques du monde nouveau.

Les âpres discussions qui se sont élevées dans les enceintes parlementaires à propos des demandes de crédits militaires, reflètent un état d'esprit inquiet de l'avenir.

Durant ces dernières années, de nombreux ouvrages

ont saisi l'opinion publique des grandes questions de réorganisation de l'armée. Leurs auteurs ont lancé dans la foule ignorante des formules lapidaires, propres à troubler les consciences à propos de la valeur présente des institutions militaires françaises, et ont critiqué le coût exagéré de leur fonctionnement.

« Feu l'armée française », « L'Armée française vivra » sont des titres peut-être excellents pour la publicité, mais ils ont contribué à semer le doute dans tous les esprits.

L'auteur, optimiste avec raison, de « l'Armée française vivra » a proposé des solutions très modernes, audacieuses, qui pourront être réalisées un jour, mais ses conclusions financières sont incomplètes. Le point de vue, « dépenses », a été traité très superficiellement ; on s'est contenté d'affirmer sans démontrer.

Les frais de fonctionnement d'un service public sont cependant un des aspects les plus importants qu'il importe de considérer. C'est celui qui impressionne les masses, en ce siècle.

D'autres auteurs, ou des personnages politiques ont fait, à propos des dépenses de défense nationale, certaines comparaisons, le plus souvent inutiles, parfois mêmes inexactes (Comparaison des dépenses de défense nationale, avant et après la guerre — comparaison de ces dépenses par rapport aux autres dépenses publiques — comparaison entre les dépenses militaires des diverses grandes puissances).

Abandonnant la doctrine, les passions, pour n'envisager que la matérialité des faits, en 1930, l'importance des charges financières que le souci de sa sécurité impose à la France, peut sembler un paradoxe. Les effectifs de l'armée ont été considérablement réduits, la durée du service obligatoire a été écourtée.

Le présent ouvrage a la très modeste intention de préciser les différentes données des principaux problèmes financiers propres à la défense nationale.

L'impression d'ensemble qui doit s'en dégager n'autorise pas à aborder dans tous leurs détails les multiples questions budgétaires et comptables que peut suggérer le titre de ce volume : le Budget de la guerre en France.

III

L'activité administrative du Département de la Guerre a d'ailleurs fait l'objet d'études complètes et fort bien faites (1). Quoique éditées avant 1914, elles conservent une valeur documentaire actuelle. Les principes, les règles de l'administration militaire n'ont pas encore été modifiées. L'armée poursuit son labeur dans le cadre de la « loi d'administration de l'armée », du 16 mars 1882, et des décrets réglementaires qui en précisent les termes.

Une commission ministérielle, présidée par un Conseiller à la Cour des Comptes, étudie, en ce moment, la réorganisation complète de l'administration de l'armée. C'est une seconde raison pour n'examiner que les aspects généraux des problèmes financiers conséquents au besoin de défense nationale.

Tout d'abord, il importe de fixer son attention sur le miroir historique, proprement national, et de voir comment s'y reflètent les dépenses militaires, plus généralement même, toutes celles que rend nécessaire la sauvegarde du patrimoine commun (Chapitre I).

Si les années qui ont succédé à la conclusion de la paix ont apporté beaucoup de déceptions, par contre, le sentiment d'interdépendance des peuples a pris consistance.

Des efforts louables ont été accomplis pour réaliser le désarmement.

La question des dépenses de défense nationale a abandonné les limites étroites de son cadre interne, et a été transportée sur un terrain beaucoup plus vaste. La Société des Nations, l'opinion internationale s'en sont emparées. Pour n'être que moral, un contrôle très attentif ne s'exerce pas moins sur les crédits budgétaires que chaque pays consacre pour assurer sa sécurité.

Comment les organismes de Genève ont-ils entendu utiliser l'élément, « dépenses de défense nationale », comme un moyen de limitation des armements.

Ce sont là des points de vue nouveaux, impossibles à ignorer pour celui qui veut se faire une idée exacte, non seulement au sujet des dépenses militaires, mais aussi à propos de l'organisation future de l'armée, de la forme des

(1) En particulier voir bibliographie de cet ouvrage. REMY - HAUTIERE - FLOURENS.

budgets particuliers aux Ministères de défense nationale (1), du fonctionnement de leurs services (Chapitre II).

Pour apprécier le fardeau financier, supporté par une nation, en vue de perpétuer son unité territoriale, son indépendance politique, la simple lecture des crédits inscrits, annuellement, à certains budgets, dits de défense nationale (2), ne suffirait pas.

La guerre moderne est totale. Tous et tout y participent. L'État est un, car le but national est unique. La composition du budget général traduit cette vérité. Il existe, à proprement parler, d'autres dépenses de défense nationale, que celles qui figurent aux budgets de certains départements ministériels spécialisés (Chapitre III).

Si l'État est un, son Administration a le même caractère. L'activité propre à un service public se confond parfois avec celle du voisin. Il est souvent difficile de discerner à priori, avec exactitude, à quel budget particulier un crédit déterminé doit être inscrit.

L'expérience, la pratique journalière permettent seules de classer, de mettre chaque chose à sa place.

La contexture de présentation des crédits du budget de la Guerre a donc été modifiée au cours des temps, avant d'avoir son assiette actuelle (Chapitre IV).

L'armée française, après des métamorphoses successives, vient d'être à nouveau réorganisée. Les budgets du Ministère de la Guerre pour 1930 vont s'appliquer à une institution vieillie dans son essence, mais rénovée, transfigurée dans sa forme.

D'importantes innovations méritent d'être signalées (industrialisation, motorisation de l'armée). Il faut mettre en relief leurs répercussions financières (Chapitre V).

La synthèse qu'on s'est proposé de faire n'aurait pas été complète si un bref exposé n'avait pas rappelé certains traits caractéristiques, immuables, particuliers aux dépenses militaires. Elles ont leurs origines dans la satisfaction de besoins impérieux, nécessaires à la vie quotidienne d'hommes présents sous les drapeaux. Il sera opportun d'examiner quels procédés techniques, propres aux finances publiques,

(1) et (2) Pour la France : Guerre — Marine — Air — Colonies.

sont employés pour satisfaire les énormes besoins du Ministère de la Guerre, et de faire connaître les ressources que l'armée procure au Trésor (Chapitre VI).

Le lecteur pourra s'étonner en trouvant à la fin de cet ouvrage une étude réservée à la comptabilité-matières (Chapitre VII); en voici les motifs.

D'une part, l'armée dispose de richesses mobilières et immobilières considérables. Elle construit et entretient un nombreux matériel. Un point de vue très important des choses militaires aurait donc été négligé si l'on avait tenu sous silence les méthodes comptables par lesquelles les pouvoirs publics de contrôle se rendent compte de l'emploi et de la gestion des crédits importants, votés chaque année au titre du matériel.

D'autre part, la comptabilité-matières, qui applique des règles comptables particulières, constitue un domaine assez mystérieux de la comptabilité publique; peu d'auteurs l'ont exploré. A propos des constructions de matériel, le département de la Guerre a adopté depuis la fin de la guerre des procédés de comptabilité-industrielle modernisés.

Enfin, en se tournant vers l'horizon international, il est notoire que le problème du désarmement est fort délicat à résoudre, principalement au sujet du choix d'un procédé de limitation des armements terrestres.

La « Commission préparatoire du désarmement » a cru pouvoir s'en tenir à une simple publicité des dépenses budgétaires de matériel. La connaissance des imperfections des règles fondamentales de la comptabilité-matières, permettra d'apprécier à sa juste valeur le moyen proposé au Conseil de la Société des Nations.

CHAPITRE I

Les dépenses de Défense Nationale en France

« Ces besoins résultent de nos positions géographiques, de nos traditions historiques, de nos situations économique, maritime, coloniale – Ils sont l'expression de ce qu'on appelle une Nation. »

*(M. Tardieu, Président du Conseil,
Discours prononcé à la Conférence
Navale de Londres – Janvier 1930.)*

Généralités

Au cours des siècles, le problème de la défense nationale a été la question principale à laquelle le Pouvoir Central a toujours dû se consacrer avec vigilance et ténacité.

La France est, plus que tout autre État, le résultat d'une volonté permanente orientée vers un but unique : l'unité politique et territoriale. Sa réalisation est le fruit de la patience monarchique alliée à une adresse politique, poussée parfois jusqu'à l'astuce. Le peuple participa à cette œuvre par des sacrifices humains et financiers.

Constituée territorialement après des alternatives de brillantes victoires et de défaites semblant mortelles, d'annexions, de démembrements successifs, les frontières atteintes ont dû être conservées. Le destin a voulu qu'elles soient terrestres et maritimes, très étendues, également vulnérables.

La plaine des Flandres, la trouée de Lorraine et la Woëvre n'offrent aucun obstacle naturel à un ennemi venant du Nord-Est ; elles donnent accès aux grandes voies d'invasion de l'Oise et de la Marne. Un long développement de côtes sur des mers ouvertes : la Manche, l'Atlantique. Le problème de la sécurité a donc deux données : terrestre et maritime.

La richesse naturelle de son sol, l'installation des principaux centres miniers et industriels à quelques kilomètres de la frontière Nord-Est (bassins de Briey, de Longwy et de la région du Nord) rendent obsédant pour la France le souci de se garder contre l'invasion.

Les chiffres du tableau 1 et le graphique joint (1) montrent, sous son aspect financier, l'effort imposé au peuple français durant le XIX^e siècle pour conserver ses frontières.

A l'heure actuelle le colonel FABRY pouvait encore dire à la tribune de la Chambre (2) : « Il n'est pas possible à notre « génération de se libérer de l'empreinte que nous avons « reçu dès notre jeunesse. Nous avons tous grandi dans la « crainte de l'invasion. Douze ans après la guerre nous n'arri- « vons pas à nous débarrasser de cette crainte; nous l'avons « dans le sang, si je puis dire, et il est probable qu'en vieillissant « notre sentiment à cet égard ne se modifiera pas. »

Au souci de garantir le territoire métropolitain, s'ajoute celui de veiller sur un vaste empire colonial. Pendant la dernière guerre la France a pris conscience de la valeur de ses colonies, au point de vue économique, et plus encore en tant qu'elles représentent une réserve d'hommes.

En cas de conflit elles ne pourraient venir en aide à la Métropole qu'à la condition de pouvoir maintenir des communications entre les divers éléments du moderne « Empire français ».

Au système précis des alliances du début du XX^e siècle, entr'aides mutuelles presque certaines au moment du danger, s'est substitué un ordre international d'idéal plus élevé, mais qui sera probablement d'un moins grand secours le jour où une folie de force brutale transgressera les lois morales et les règles juridiques nouvellement confirmées ou établies.

Dans « l'ordre nouveau » qui s'instaure, on ne saurait nier l'existence d'une idée de collaboration sincère entre les peuples d'Europe, au point de vue économique et financier. Il ne faudrait pas cependant, que ces tentatives généreuses cachent la vérité, en ce qui concerne la sécurité nationale. A cette solidarité des intérêts internationaux et nationaux,

(1) Voir à la fin de cet ouvrage.

(2) Discussion du Projet de loi relatif à l'organisation des frontières — (J. O. Déb. parl. — Chambre — 29-12-29, page 4771).

TABLEAU I

Années	Dépenses de Défense Nationale des Ministères de la Guerre et de la Marine	Montant total des dépenses de l'État	Pourcentage des Dépenses de Défense Nationale par rapport aux dépenses totales de l'État	OBSERVATIONS
1822	268.325.000	899.345.645	29,88	Guerre d'Espagne (Chiffres de la Loi des Comptes 21 mai 1825)
1823	355.872.000	1.118.025.162	31,91	
1828	254.000.000	973.587.955	26,09	Période de paix (Armée réorganisée en 1825)
1831	443.706.000	1.177.377.335	37,72	Y compris Budget extraordinaire — Conquête de l'Algérie — Tension extérieure
1834	288.660.000	1.021.000.000	27,69	Période de paix
1840	476.116.270	1.363.711.102	34,93	Période de tension extérieure (y compris crédits supplémentaires)
1851	404.000.000	1.500.000.000	26,93	Période de paix
1853	422.000.000	1.489.341.358	29,33	Guerre de Crimée, plus 1 milliard 500 millions fournis par l'emprunt
1858	431.000.000	1.717.000.000	25,15	Période de paix
1861	646.177.703	2.006.485.443	32,21	Guerre d'Italie (y compris crédits du Budget extraordinaire)
1862	667.100.000	2.162.371.382	30,85	Période de paix — d° — Guerre de 1870-71 (chiffres approximatifs, un milliard de crédits votés en plus le 12 août 1870)
1867	471.000.000	1.657.000.000	28,42	
1869	546.814.190	2.170.825.904	25,17	
1871	550.000.000	2.200.000.000	25,00	
1872	624.000.000	2.415.000.000	25,75	
Comptes de Liquidation de la Guerre 1870-71	1 ^{er} C. 829.341.179			
	2 ^e C. 270.000.000			
	1.099.341.179			
1882	1.048.981.261	3.762.707.558	28,14	Bud. ord. Bud. extra. Projet de loi portant règlement définitif du budget de l'exercice 1882
1892	929.864.260	2.380.355.174	39,05	— d° — 1892
1902	1.030.286.890	3.699.327.593	26,21	— d° — 1902
1912	1.584.839.309	4.742.756.093	33,41	— d° — 1912
1914	6.400.925.761	6.589.434.249	97,15	} Période de la guerre 1914-1918
1916	27.240.404.259	32.945.145.169	82,70	
1918	44.047.748.089	54.537.105.100	82,59	Monnaie stabilisée — Budget de paix normal.
1928	9.160.786.018	41.527.952.171	22,06	

maintes fois proclamée, s'oppose un individualisme farouche chaque fois que l'on recherche une formule de coopération concernant l'éventualité d'un conflit armé.

Plus que jamais, en pareille hypothèse, il ne faut compter que sur soi-même.

La France de 1930 n'échappe pas à sa destinée. Pour conserver son indépendance elle doit continuer à faire de gros sacrifices financiers, proportionnellement plus importants peut-être, que ceux déjà supportés au cours de son histoire. Les attributions et interventions de l'État se sont développées dans le domaine social et économique.

Tels sont les éléments qui permettent d'apprécier l'importance du problème de la défense nationale pour la France.

Plan du
Chapitre

La lecture d'un graphique (annexe 1) et les interprétations qu'on en a extraites, suggèrent l'idée que l'étude des questions financières soulevées par les dépenses militaires présente un certain intérêt.

Les dépenses de défense nationale ont augmenté considérablement au cours de l'histoire; ces dépenses ont absorbé, dans les périodes de guerre, la majorité des moyens financiers de l'État; pour subvenir à des besoins exceptionnels de guerre, le gouvernement a utilisé, à plusieurs reprises, l'expédient des emprunts.

Ces divers faits serviront de points de repère conducteurs pour élucider les interrogations que la curiosité provoque, lorsque l'on aborde le sujet des dépenses de défense nationale.

Tout d'abord, quelle opinion s'approche de la vérité en ce qui concerne l'utilité absolue, la productivité, dit-on habituellement, des dépenses de défense nationale ?

Comment en calculera-t-on le montant avec exactitude ?

Quelles sont les causes de leur augmentation ?

La discussion des budgets militaires est généralement l'occasion de débats politiques, durant lesquels le Gouvernement est attaqué de manière violente. Quels arguments ont présenté les adversaires en présence ?

A la tribune du Parlement, on a souvent comparé les dépenses militaires à certaines autres dépenses de l'État. Quelle valeur doit être reconnue à ce véritable moyen de combat ?

Enfin, l'emprunt est-il un procédé de ressources que la nature même des dépenses de défense nationale justifierait ?

Productivité
des dépenses
de Défense
Nationale.

Premier orateur inscrit dans la discussion générale du budget de la Guerre pour l'exercice 1930, Monsieur DALADIER, Député, déclarait (1) au sujet des dépenses actuelles de défense nationale : « elles représentent un total de « 12 milliards 207 millions et, lorsque de l'ensemble de votre « budget vous aurez éliminé les sommes nécessaires au paiement de la dette qui accable notre pays, pour ne considérer « que les Ministères de production, que les dépenses civiles, « vous trouvez que celles-ci ne dépassent pas 12 milliards « 98 millions ! ». Les chiffres dont se servait l'orateur serrent d'assez près l'exacte vérité et mesurent la grandeur de l'effort réclamé aux contribuables pour les besoins de la défense du pays.

Le budget général de la France pour 1930 prévoit un total de dépenses de 50 milliards 400 millions (Loi de Finances pour 1930-31). La défense nationale, absorbe, à elle seule, le quart environ de l'ensemble des crédits demandés.

La grandeur de cette proportion frappe d'autant plus que le parlementaire cité ici, semble affirmer de manière implicite, l'improductivité des dépenses militaires. Elles seraient donc chaque année une perte sèche pour le capital national.

La controverse ouverte à ce sujet est classique ; mais il semble que les auteurs modernes soient d'accord pour reconnaître l'utilité économique des organisations de l'État, destinées à le garantir contre l'invasion.

Il est utile de rappeler leurs opinions. Aucun doute ne doit exister dans l'esprit de quiconque, quant à l'excellence de l'effort financier accompli par une nation pour conserver son indépendance.

Les théories d'Adam SMITH et de J.-B. SAY, qui voyaient dans l'activité financière de l'État un phénomène de consommation, sont abandonnées. Pour eux : organiser, faire fonctionner des services publics, n'entraîne pas création de richesses. Dès lors l'État ne produit pas. L'erreur provient probable-

(1) J. O. Déb. Parl. — Chambre — 10-12-1929, page 4199.

ment du sens étroit, strictement matériel, qu'ils donnaient au mot produire.

« Produire c'est créer de l'utilité, dit Monsieur JEZE (1). L'organisation des services publics (police, justice, instruction publique, etc.....) aboutit à une création d'utilité : c'est bien de la production ».

Armées de terre, de mer, de l'air sont des services publics. D'ailleurs, WAGNER qui a particulièrement étudié « les besoins financiers occasionnés en particulier par les affaires militaires » (2) s'exprime de la façon suivante sur la nécessité de former et de tenir prêtes une armée et une flotte dès le temps de paix.

« Cette nécessité s'impose si l'État veut accomplir sa « fin de puissance (Gewalt) et réaliser le principe préventif « en vue de maintenir, autant que possible, sans perturbations, « l'ordre juridique à l'extérieur (3) ». C'est le « Si vis pacem para bellum » adage connu, trop souvent méconnu.

(1) C. JEZE — Cours de finances publiques (Girard 1927 — Chap. I, page 6).

« Toutes les dépenses publiques sont théoriquement productives » (G. Jèze — Cours de Sc. Fin. « Les dépenses publiques, le crédit public » — Giard 1922 — page 241.)

Certaines procurent un revenu en argent, d'autres sont productives de bien-être, de sécurité, de paix sociale, elles procurent des avantages économiques et moraux, tout cela a une valeur économique indiscutable. M. Jèze reconnaît comme productives les dépenses militaires ordinaires permanentes, dans la limite où la puissance des forces armées correspond au besoin strict de sécurité. Les dépenses occasionnées par une guerre défensive seraient même, d'après ce professeur, indirectement productives. Resterait donc seules improductives les dépenses militaires inutiles, à savoir, en temps de paix, celles qui « répondent à un sentiment très pressant; l'esprit nationaliste », qui conduit au militarisme; en temps de guerre, les dépenses nécessitées par des hostilités inutiles (ouvrage cité, pages 242-243).

La discrimination faite ainsi, de manière assez obscure, entre dépenses militaires utiles et inutiles, repose sur un critérium uniquement sentimental, très imprécis. Qui définirait avec la rigueur scientifique voulue « l'esprit nationaliste » ? Qui peut affirmer, sinon l'historien avec le recul du temps, qu'une guerre est inutile ou non ?

(2) WAGNER — Traité de la Science des Finances (Ed. Giard — Tome I, pages 301 à 323).

(3) WAGNER — Traité de la Science des Finances (ouvrage cité page 302).

« On ne peut en avoir une juste conception (de l'outil « de guerre), continue l'auteur (1), que si l'on y reconnaît « une de ces grandes institutions par lesquelles l'Économie « collective qu'est l'État, garantit présentement les conditions de la vie en commun des hommes précisément dans « l'intérêt suprême de l'économie nationale et de la culture. « Dans cette mesure une saine conception fera appeler ces « dépenses non improductives, mais productives au plus haut « point (2). »

Ce sont là choses tellement évidentes, logiques qu'on se demande comment, dans la patrie de Descartes, certains osent encore faire allusion à l'inutilité économique des forces armées.

L'homme produit pour satisfaire ses besoins, il crée des richesses, puis les accumule pour en produire d'autres. Leur conservation sous sa maîtrise a toujours nécessité de sa part le déploiement d'une force brutale, nécessaire pour repousser les entreprises du voisin. Pour augmenter la puissance de sa riposte l'isolé des cavernes employait les armes qu'il confectionnait à ses instants de repos. Dira-t-on que le travail qu'il dépensait ainsi ne s'incorpore pas dans celui qu'on trouve à la base même de sa production ?

Le groupement des individus en société aurait-il donc modifié ces lois de vie humaine fondamentales ? Non, mais il y a eu division du travail, spécialisation des activités ; certaines ont été abandonnées à une personne fictive : l'État. C'est à lui qu'a été confiée la mission de défense, devenue collective. Les actes de production proprement dits restent les mêmes ; si leur processus s'est modifié, leur résultat d'ensemble demeure. Dans la somme de son travail individuel productif, tout citoyen prépare des armes pour défendre son patrimoine. La matérialité des faits est simplement cachée aujourd'hui par les phénomènes d'échanges, de transferts.

Le travail de chacun se transforme à son avantage en monnaie, il en abandonne une certaine somme à la collectivité publique ; cette dernière en emploie une fraction à l'acqui-

(1) WAGNER — Traité de la Science des Finances (ouvrage cité page 303).

tion d'armes, et à l'entretien d'hommes spécialisés dans leur maniement.

Évaluation
des dépenses
de Défense
Nationale.

Les charges financières, corrélatives à la nécessité de défense nationale, sont donc bien des dépenses de production comme toutes autres; mais pour évaluer leur montant total, il ne faut pas se contenter des chiffres budgétaires annuels groupés sous la rubrique « dépenses de défense nationale ».

En effet, si l'on voulait représenter graphiquement de manière minutieuse les manifestations d'activité globale d'un pays donné, la ligne obtenue serait non pas une droite, mais une courbe tourmentée. Les crises guerrières durant lesquelles l'existence nationale a été menacée, s'y inscriraient en de brusques maxima.

Pour apprécier exactement les conséquences financières de la défense du territoire il est donc rationnel de se rapporter à des chiffres intéressant une suite d'années, qui constituent une période historique (1).

Les frais de conduite d'une guerre sont considérables, les ressources normales du Gouvernement ne suffisent plus, il doit emprunter. Les dépenses nécessitées par les réorganisations de l'Armée, les perfectionnements d'armement, étant donné leur caractère exceptionnel, sont aussi parfois financés par l'emprunt, principalement en France (Ex. : Compte de Liquidation après 1870) (2).

Une part de la dette des États a ainsi une origine de défense nationale. Si l'on veut faire un calcul exact il est donc juste d'ajouter le total des intérêts servis et les amortissements aux dépenses militaires et navales habituelles, courantes.

(1) « Les dépenses de guerre elles-mêmes n'ont pas le caractère extraordinaire qu'on leur attache généralement. »

« Les guerres continuent à avoir lieu et entraînent des dépenses qui se reproduisent à intervalles périodiques. »

« Si les budgets étaient établis pour une période de 40 à 50 ans, on devrait ranger les dépenses de guerre parmi les dépenses ordinaires » (G. JÈZE : « Dépenses publiques », ouvr. cité supra page 94).

(2) « La guerre laisse derrière elle des sources permanentes de dépenses : réfection du matériel militaire, réorganisation des forces militaires et navales, pensions, etc. » (G. JÈZE : « Les dépenses publiques » — Ouvr. cité supra page 65).

En dehors de l'emprunt, Wagner généralise même l'idée de ces sortes de dépenses occultes s'ajoutant aux dépenses apparentes, à propos de l'acquisition du matériel de guerre (1) :

« Au point de vue économique et financier, il ne faut pas « perdre de vue que ce matériel représente un placement de « capital d'Économie publique dont l'intérêt et l'amortissement devraient à proprement parler être imputés aux « dépenses militaires, afin de connaître le véritable montant « et le poids de la défense militaire ».

Certains auteurs veulent même alourdir ce poids en y incorporant ce que Monsieur COLSON appelle « l'impôt du temps » (2) expression plus exacte que celle employée à l'ordinaire « impôt du sang », correspondant toutes deux à la même idée.

Il s'agit à proprement parler de chiffrer en unités monétaires le total des prestations réelles fournies par chaque citoyen valide, dans les pays où le service militaire est obligatoire.

Cet auteur détermine très exactement les éléments du calcul (3). « L'impôt du temps » représente un manque à gagner très important, supporté par chaque appelé du contingent pendant la période où il se trouve sous les drapeaux.

La conception correspond à un fait indéniable si l'on envisage quelle est la charge d'un individu, supportée personnellement, comme conséquence du besoin de défense nationale.

Mais il semble qu'une certaine arrière-pensée se cache dans l'exposé de cette théorie. Le manque à gagner n'affecterait pas seulement le citoyen pris isolément, ce serait aussi une perte subie par l'ensemble du capital national. « L'impôt du temps », dit Monsieur COLSON, représente une charge permanente, pesant lourdement sur la vie économique d'un pays » (4). Il n'en est pas ainsi, dès l'instant que l'on a reconnu

(1) WAGNER — *Traité des Sciences des Finances*, page 319.

(2) Voir COLSON : « *Cours d'Économie politique 1909* — GAUTHIER VILLARS — Tome V, pages 145-146.

(3) Voir COLSON : « *Cours d'Économie politique 1909* — GAUTHIER VILLARS — Tome V, page 146.

(4) Voir COLSON : « *Cours d'Économie politique 1909* — GAUTHIER VILLARS — Tome V, page 145.

les qualités productrices des institutions de protection territoriale. La somme d'utilité créée dans un pays reste la même, que l'homme travaille à l'usine, aux champs, ou qu'il serve au régiment. Wagner le démontre et ne consent pas à ajouter aux dépenses militaires la valeur du travail qui est perdu par d'autres productions. « L'on oublie, et c'est surtout une inconséquence de la part de ceux qui, comme presque tous les auteurs récents, reconnaissent que les prestations en services sont productives, que la valeur de l'effectif de troupes nécessaires passe dans ce qu'il produit, c'est-à-dire dans ce bien économique national „la sécurité et la puissance de l'Etat“ ici comme dans d'autres productions » (1).

Quant à la perte individuelle est-il certain qu'elle existe avec toute l'importance que l'on veut lui attribuer ? (2).

Un pays peut être considéré comme un organisme, soumis à un certain état d'équilibre physique et physiologique. Les 200 ou 300.000 bras, soi-disant enlevés chaque année aux entreprises agricoles, industrielles ou commerciales, trouveraient-ils à s'y employer en totalité, puisque la nation se suffit économiquement en utilisant leur concours pour d'autres activités ?

En France, pourrait-on dire, cette suggestion est fausse puisqu'il existe une crise de main-d'œuvre, et qu'on a dû faire appel aux travailleurs étrangers. Cette situation est-elle normale, au moins quant à ses proportions ? Ne faut-il pas plutôt en chercher le motif dans une diminution de la natalité qui peut n'être qu'accidentelle, passagère ?

Par contre, une des causes du chômage en Allemagne a certainement pour origine une rupture d'équilibre de l'économie nationale, conséquence de la réduction considérable des effectifs de l'armée du Reich.

(1) WAGNER — Traité de Sciences des Finances (Ouvrage cité supra, page 304).

(2) La thèse de M^r COLSON a été reprise dans un rapport de la sous-commission « A » de la Commission préparatoire du désarmement (Doc. S. D. N. C739-M278-1926 : IX, page 57.)

Le rapport s'exprime en ces termes : « Il y a donc pour les pays « à conscription une immobilisation supplémentaire de forces humaines dont l'économie nationale se trouve privée; de sorte que « si l'on envisage le problème sous tous ses aspects, la perte qui résulte « de cette immobilisation de forces intellectuelles et manuelles, qui

Ainsi, après avoir fait « un tour d'horizon » qui a embrassé les éléments constitutifs du prix de la défense nationale, on peut obtenir le total des dépenses publiques qui la rendent possible en effectuant une addition dont les termes sont les suivants :

a) crédits concernant la défense nationale inscrite chaque année au budget de l'État;

b) intérêts et amortissements des dettes ayant une origine militaire;

c) intérêts et amortissements des capitaux immobilisés pour doter armée et marine de l'outillage (meubles et immeubles) nécessaire à leur mode d'activité.

Du point de vue strictement budgétaire quelles catégories de dépenses groupe-t-on sous la qualification de « Défense nationale » ?

Sans vouloir pour l'instant adopter une méthode de détermination autre que celle qu'il est coutumier d'employer, on dira : depuis 1929, date de la création du budget de l'Air, leur total groupe toutes les dépenses prévues aux budgets de la Guerre et de la Marine, celles inscrites aux chapitres de l'Aviation militaire, maritime et coloniale du budget de l'Air, celles destinées à l'Armée coloniale et à la défense des colonies qui figurent au budget de ce département.

L'expression « Dépenses de défense nationale » correspond ainsi à des autorisations de crédits incluses dans une circonscription nettement définie.

Pour le budget général de l'exercice 1929, ces dépenses atteignent une somme de l'ordre de 11 milliards, en accroissement de 1.070 millions par rapport aux mêmes dépenses de 1928.

Sans vouloir comparer le chiffre de cette catégorie de dépenses à ceux des années antérieures à 1928, car il s'agit, en effet, de nombres difficilement comparables, étant donné

« n'est pas chiffrée dans les budgets, doit s'ajouter aux dépenses « budgétaires ».

Malgré les hautes compétences qui ont soutenu cette théorie, l'auteur du présent ouvrage adopte celle de WAGNER. Elle semble la seule exacte, car elle tient compte de l'ensemble des forces politiques, économiques et sociales, qui caractérisent une activité nationale.

Augmen-
tation

les dépenses
de Défense
Nationale.

l'instabilité de la monnaie par rapport à l'or durant une longue période (1920-1927), on peut constater, qu'exprimées toutes deux en francs stabilisés, les « dépenses de défense nationale » de l'exercice 1929 sont en progression notable par rapport à celles de 1928.

L'examen des chiffres du tableau 1 (Dépenses de défense nationale de 1820 à 1875) permet de se rendre compte que l'accroissement des dépenses de défense nationale est un phénomène normal, presque traditionnel dans l'histoire financière de la France. Il n'est d'ailleurs pas particulier à cette catégorie de dépenses, celles nécessitées par le fonctionnement des services civils n'y échappent pas (1).

La vie politique du pays a cependant subi de nombreuses secousses. Comment donc expliquer ce phénomène budgétaire ? On ne pourrait invoquer une permanence et une continuité des concepts gouvernementaux.

Restauration, Monarchie de Juillet, Empire, République sont des régimes dont les principes politiques et sociaux ont été assez différents pour que les programmes d'action intérieure et internationale aient subi des modifications profondes (2).

A la stabilité d'une règle d'évolution financière, s'oppose l'instabilité du pouvoir dirigeant. L'explication doit être recherchée dans un ordre de faits qui commandent la volonté humaine.

Le progrès, avec tout ce que le mot contient d'exact, est la cause de l'augmentation continue des crédits réclamés chaque année par le Gouvernement. Les dépenses de défense nationale subissent les conséquences financières des lois générales d'évolution scientifique. Les contingences économiques et sociales sont en continuelles transformations.

Il existe des causes de progression communes à toutes les catégories de dépenses publiques, que l'on pourrait dire permanentes ; d'autres causes sont propres aux dépenses de

(1) Voir ALLIX — Traité élémentaire de Science des Finances, Ed. ROUSSEAU 1927 — Introduction, pages XVII et suivantes. — Voir aussi G. JÈZE : « Dépenses publiques » (ouvr. cité supra — pages 52 et suivantes).

(2) M^r COLSON, fait la même remarque (Cours d'économie politique 1909 (ouvr. cité supra — Tome V — page 174).

défense nationale et n'agissent qu'exceptionnellement, avec une certaine allure de périodicité. L'accroissement sera le plus souvent réel, mais aussi parfois fictif (apparent, dit M. ALLIX (1).

A. — *Causes communes et permanentes*

L'homme tend vers la recherche de plus de bien-être dans sa vie journalière. Les traitements, les salaires ont augmenté selon une progression continue. Depuis 1870, les organisations militaires se sont graduellement modifiées pour aboutir à la conception actuelle, celle d'un vaste « Centre d'instruction ». Les effectifs sont en majorité constitués par des soldats et marins, soustraits pour une durée toujours plus courte à la vie civile. Le genre de leur existence sous les drapeaux doit donc se rapprocher des conditions de vie communes aux autres citoyens. Des efforts constants ont été faits dans ce sens : nourriture plus abondante, plus variée, habillement plus souvent renouvelé, logement plus confortable.

Il y a là une source d'accroissement réel de dépenses, correspondant à un progrès véritable du « standard of life » du soldat.

La situation matérielle des citoyens accomplissant leur service actif s'est ainsi favorablement modifiée d'une manière profonde.

Le Gouvernement n'a pu ignorer l'urgence des réformes de même nature intéressant les cadres de carrière. Les soldes ont été augmentées. Elles ont suivi un mouvement ascendant semblable à celui des traitements de tous les fonctionnaires de l'État (2).

A ces *causes* réelles il faut joindre celles qu'il est exact d'appeler « *fictives* ». Si dans cette hypothèse l'augmentation

(1) ALLIX — (Ouvr. cité supra — Introduction page XIX).

(2) M^r BOULLAUX LAFFONT, rapporteur du Budget de la Guerre à la Commission des Finances de la Chambre des Députés, consacre une partie de son rapport sur le budget de la Guerre de 1928 à l'étude de la crise que traversent les cadres de l'Armée (J. O. Doc. Parl. Chambre 1927, pages 1536-1537).

Le même rapporteur signale à l'ouverture de la discussion générale du budget de la Guerre pour 1930, que le relèvement des soldes

de dépenses ne correspond pas à la dotation plus large d'un besoin existant déjà, ou à une création de service, elle n'en contribue pas moins à grossir considérablement le total budgétaire des Ministères de défense nationale.

Ces départements sont de très gros consommateurs; la hausse des prix concernant les denrées, matières premières, ingrédients, dont ils sont acheteurs, entrent en ligne de compte pour une proportion notable, quant à l'importance des crédits qui doivent leur être consentis.

Les oscillations positives de ce mouvement périodique des prix se sont amplifiées selon un rythme vertigineux, durant la période d'après-guerre, sous l'impulsion de chocs anormaux, conséquences de la dépréciation du franc.

*B. — Causes propres à la défense nationale de caractère
exceptionnel*

Tout nation se situe dans un ensemble international, dont l'équilibre a une importance primordiale quant à la structure des organisations militaire et navale. Elles doivent s'adapter, sous des aspects divers, aux exigences de la politique extérieure et coloniale. Les armées, les flottes d'un Etat proportionnent leurs forces à celles des voisins, qu'elles considèrent presque toujours comme des rivaux éventuelles.

A certaines époques de tensions diplomatiques, la France sans qu'elle fût directement engagée dans un conflit, a été obligée d'améliorer ses instruments de guerre.

Dans ces circonstances, outre les dépenses d'entretien le Gouvernement engage des dépenses de premier établissement, souvent très importantes, auxquelles le budget ordinaire n'a pu toujours faire face; on a signalé comment elles avaient été le plus souvent couvertes par l'emprunt, source d'accroissement futur des charges annuelles de l'Etat.

Les troubles introduits dans la régularité financière par les budgets supplémentaires, extraordinaires et les comptes spéciaux ont été à maintes reprises les conséquences du

n'est pas encore achevé (J. O. Déb. Parl. Chambre 10-12-1929, page 4197).

M^r TRUCHY dans une communication faite à l'Institut, expose les points de vue financiers de la « Crise de la fonction publique ».

financement de dépenses de défense nationale, ayant un caractère exceptionnel.

C'est par des ressources tirées du crédit que la Restauration, à l'époque de la guerre d'Espagne, la Monarchie de Juillet au moment des crises européennes et orientales, en 1831 et en 1842 couvrirent leurs dépenses militaires et navales supplémentaires. L'Empire procéda de façon analogue à l'occasion des guerres de Crimée, du Mexique, d'Italie.

Après 1870, l'emprunt crédita pour la presque totalité le compte débiteur résultant de la défaite et celui ouvert pour la réorganisation de l'Armée et de la Marine (1). Enfin, l'augmentation formidable de la Dette publique française depuis 1914 correspond aux frais des opérations pendant la guerre 1914-1918 et ses conséquences : réparations aux personnes et aux biens, désordres économiques et financiers (2).

De 1919 à 1929 l'Armée a été réorganisée à deux reprises (lois du 1^{er} mars 1923 et du 13 juillet 1927), le programme naval de 1924 est en cours d'exécution, la mise au point de l'Armée de l'Air, l'organisation défensive des frontières ont exigé et exigent encore l'octroi de crédits de nature extraordinaire, quoiqu'ils n'en portent pas le nom.

Les conséquences financières de ces transformations, qui ont affecté la structure ou l'équipement des services publics de défense nationale, sont une progression réelle des dépenses. Les découvertes de la science conduisent à des transformations périodiques de l'armement. L'armée de terre doit modifier ou améliorer ses moyens de transport et de combat. A l'heure actuelle ces perfectionnements concernent en particulier les engins d'accompagnement d'infanterie, le matériel de transmissions, la motorisation. Le renouvellement des navires de guerre et des appareils aériens s'accomplit selon un rythme croissant. La perfection technique, toujours plus grande, de ces divers engins de guerre rend leurs coûts d'acqui-

(1) Pour tous ces emprunts, voir MARION : *Histoire financière de la France* (Ed. ROUSSEAU 1928), Tome V — pages 29-189 à 192-362-414-449-453-506-508-569-579-588.

(2) Les conséquences financières, suites du désordre économique et des finances publiques ont été remarquablement résumées par M^r ALLIX dans son « *Traité élémentaire de Sciences des Finances* » (ouvr. cité supra, Introduction pages XX et suivantes).

sition et d'entretien plus onéreux d'année en année. Le rendement des moyens de combat augmente; par incidence, les dépenses d'instruction progressent; ainsi, à des crédits exceptionnels de première dotation viennent s'ajouter de nouvelles exigences financières permanentes (1).

La réduction de la durée du service actif dans l'Armée de terre qui entraîne une diminution d'effectifs est aussi une cause d'augmentation des dépenses du budget de la guerre (2). Le recrutement des militaires de carrière a été possible grâce aux avantages pécuniaires assez sérieux qui leur ont été concédés. Les employés civils, substitués à la main-d'œuvre militaire gratuite, viennent grossir l'effectif des fonctionnaires, leurs exigences entrent en ligne de compte pour justifier l'augmentation des crédits demandés par les Ministres de défense nationale.

Discussions
parle-
mentaires
au sujet
des dépenses
de Défense
Nationale.

L'augmentation continue des dépenses dont les causes viennent d'être analysées a provoqué depuis 1815 des luttes parlementaires passionnées. Leur histoire détaillée offrirait un sujet d'étude bien intéressant, mais sa philosophie serait peu encourageante.

A toutes les époques on constate les mêmes égarements de la pensée humaine, surtout lorsqu'elle s'exprime dans l'enceinte des assemblées politiques. L'esprit de parti, l'appétit électoral, la soif du pouvoir conduisent à écarter des débats la raison froide et l'impartialité nécessaires à toute discussion. La fidélité intéressée aux principes de doctrine suffit à ceux que gênent dans leur intérêt personnel les dures mais réelles nécessités.

Les questions de défense nationale étant vitales pour

(1) Voir renvoi (1) page 8 du présent chapitre.

(2) Voir détail des augmentations, conséquences du service d'un an, au Chapitre IV du présent ouvrage.

M^r COLSON, dans son Cours d'Économie politique de 1909 (Ouvr. cité supra) Livre V, pages 147-148, se montrait, dès cette époque, partisan ardent de la réduction du service militaire, mais il en prévoyait les conséquences budgétaires : augmentation importante des dépenses. « On diminue, disait-il, peu à peu l'impôt en nature, en temps, mais à charge de grossir beaucoup le budget de la Guerre », il apparaît avec évidence que la réduction du service militaire jusqu'à la limite extrême compatible avec la sécurité nationale est juste et profitable au pays, mais qu'il faut y mettre le prix. »

le pays, il semble qu'à leur sujet une trêve des partis serait possible. Il n'en est rien. Sur ce terrain le Gouvernement a toujours été combattu avec une âpreté particulière. La surenchère des critiques utilise des arguments qui semblent décisifs. L'opinion publique connaît en général fort mal les données, d'ailleurs complexes, des problèmes militaires et navals. Il est commode de frapper les esprits avec des formules telles que : « l'improductivité des dépenses de défense nationale », « la concorde universelle », « le progrès humain... ».

Sans craindre de contredire les illusions généreuses du suffrage universel, les hommes, parfois adversaires acharnés du Gouvernement, qui s'élèvent au-dessus des querelles politiques et mettent toute leur éloquence, leur foi au service de la sécurité du pays, font preuve d'un beau courage civique.

Les critiques traditionnelles formulées à l'occasion du vote des crédits de la défense nationale peuvent être résumées de la manière suivante :

A diverses époques, l'utilité même de ces dépenses a été contestée; elles appartiendraient à un monde social et international du passé. Sans aller jusqu'à demander leur suppression totale, l'importance des sommes que l'on y consacre a été le sujet d'ardentes controverses. D'accord parfois sur le but à atteindre, ce sont les méthodes, les principes de l'organisation militaire, l'assiette, la physionomie des programmes navals, d'armement, de fortifications, qui ont fait l'objet d'interventions malveillantes à la tribune.

Il serait injuste de nier la valeur des arguments techniques invoqués par certains orateurs; mais destinés à provoquer la transformation d'une ensemble cohérent, ils ne tiennent compte le plus souvent que d'un de ses aspects.

L'opposition d'extrême gauche n'a jamais manqué l'occasion de faire ressortir combien la liberté publique est en permanence menacée par les groupements de forces armées dont dispose le Gouvernement.

L'instrument militaire représenté hypocritement comme une garantie contre l'agression étrangère, serait en réalité destiné à étouffer dans le sang tout mouvement populaire, même lorsqu'il s'exerce dans le cadre de la légalité.

L'Armée du Coup d'Etat est une sorte d'obsession pour certains parlementaires. Les extrémistes de gauche n'ont

généralement pas ménagé les injures aux officiers et sous-officiers représentés comme des types d'humanité orgueilleuse, brutale, et peu inquiets du bien-être de leurs subordonnés.

La discussion des chapitres concernant la solde et les primes, qui intéressent la vie matérielle des soldats et marins est, chaque année, l'occasion d'un contrôle sévère quant à la destination et la gestion des crédits. S'il a eu, au cours de ces dernières années, des conséquences heureuses, amélioration du logement et de la nourriture à la caserne, il a été aussi le prétexte d'amendements, dont le masque généreux cachait mal un désir immédiat, celui de provoquer la chute du Gouvernement.

L'exemple est tout récent (1) : n'a-t-on pas demandé de porter à 1 franc, voire même à 1 fr. 25 par jour le prêt du troupiér. C'était une augmentation inutile de 120 millions pour le budget de la Guerre seul. Repoussé une première fois l'amendement était repris; son nouvel auteur se contentait de 0 fr. 50 !

La discussion des budgets militaires a heureusement permis aussi des critiques d'un ordre plus élevé. Elles concernent certaines pratiques au sujet des procédés employés pour financer les dépenses militaires. Il s'agit ici des emprunts et ressources dits extraordinaires. Le Parlement a dû lutter contre le désordre, le manque de sincérité des présentations budgétaires, introduits par l'emploi des budgets extraordinaires et des comptes spéciaux, l'inscription des dépenses de guerre aux budgets de départements ministériels civils.

Si les critiques développées au sujet des dépenses de la défense nationale ont été multiples dans leur objet, il faut, hélas, constater leur violence particulière à des époques où le danger de l'invasion était plus immédiat, sinon apparent.

Après une longue période de paix, la prospérité générale qui en est la conséquence, fait oublier l'éventualité d'une guerre. L'existence des richesses accumulées la rend cependant plus que jamais possible. Lorsque aucun défaut n'existe dans l'armure de l'adversaire, la guerre n'éclate pas. La

(1) Discussion du budget de la Guerre pour 1930 à la Chambre des Députés (Chap. 16 à 23). — Amendements de MM. Etienne ROGNON et Camille FERRAUD. (J. O. Déb. Parl. — Chambre 12-12-29, pages 4257 à 4266).

réflexion du professeur MARION doit être méditée; commentant les dépenses faites par la Monarchie de Juillet, il écrit : (1)

« L'augmentation des dépenses militaires qui ont servi à « conquérir l'Algérie et à mettre éventuellement la France « en état de soutenir, sans trop d'infériorité, une guerre que « d'ailleurs, en partie peut-être à cause de cela, on ne lui fit « pas, échappe à toute critique. » A toute critique d'un historien impartial s'entend, car les contemporains de Louis-Philippe ne s'en privèrent pas.

« Le Globe », « La Tribune », combattaient alors les projets du Maréchal Soult qui voulait fortifier Paris et Lyon. « Le Globe » affirmait déjà (2) : « Le temps des grandes « guerres est à jamais passé. C'est aujourd'hui le règne de « l'industrie, de la science, des beaux-arts, et les fabriques, « les laboratoires, les poètes et les peintres n'ont que faire « de contrescarpes, de courtines, de demi-lunes. » Moins les beaux-arts et les poètes, la phrase semblerait d'actualité. « La Tribune » signalait (3) à l'indignation des Libéraux et des amis du peuple :

« Le plan de jeter autour de Paris une ceinture qui permettra au despotisme de l'enserrer, la bouclera pour « ainsi dire sur ses reins, et sous le vain prétexte d'un camp « retranché donnera les positions les plus fortes à une garnison de 60.000 hommes qui menacera incessamment la « Chambre et la Presse. »

En 1929, un député du parti communiste dénonce à la tribune (4) : « l'existence du plan Z, révèle la « volonté d'écraser les mouvements révolutionnaires..... « Conformément à ce plan le gros des forces militaires a été « concentré dans les grands centres industriels..... Encore « faut-il souligner spécialement la concentration des armes « techniques spéciales, redoutables dans la guerre civile. »

(1) MARION — Histoire Financière de la France (ouvr. cité supra Tome V, page 23).

(2) Article cité par MARION — Histoire Financière de la France (ouvr. cité supra, page 143).

(3) Article cité par MARION — Histoire Financière de la France (ouvr. cité supra, page 144).

(4) Discussion générale du budget de la Guerre pour 1930. Intervention de M. Emile BERON (J. Ô. Déb. Parl. Chambre 11-12-1929, page 4230).

Ainsi, d'après l'orateur, le stationnement des unités de l'Armée française ne répond pas à un but de couverture des frontières, mais prépare un coup de force possible contre les libertés. A un siècle d'intervalle, les arguments sont identiques, la mauvaise foi égale,

La légèreté des hommes est stupéfiante. Rares sont ceux qui consentent à être prévoyants. Leur attention devrait cependant être éveillée par la connaissance du passé, les confirmations du présent.

Malgré la stupeur provoquée en Europe par Sadowa, lors de la discussion du budget de 1869, MAGNIN, membre de l'opposition, attaquait les prodigalités militaires de l'Empire: «Que la France désarme, disait-il, et je suis «convaincu que personne n'osera l'attaquer.» (1) Emile OLIVIER soutenait la même thèse et alléguait (2): «Lors-«que la France a aboli chez elle la contrainte par corps «sans craindre de ruiner son commerce au profit des con-«currents, tous les pays voisins se sont hâtés de suivre son «exemple.» Argument puéril, avec lequel cependant on égare le peuple. Jules FAVRE (3) ne s'exprimait pas de façon plus raisonnable à propos de la question des places fortes: «Tout cela c'est de la politique de haine. Ce n'est «pas de la politique d'épanchement et d'abandon et ceux «qui enseignent et pratiquent cette politique ne com-«prennent pas leur temps, car le temps actuel appartient «à la démocratie. Elles ont été renversées les frontières, et «savez-vous qui les a abaissées? C'est la main de vos ingé-«nieurs, c'est le ruban de fer qui circule autour de ces villes, «c'est la Civilisation.»

La politique d'abandon, les hommes qui ne comprennent pas leur temps? Utopies mortelles que seuls quelques hommes, comme Thiers, combattaient, tenant le langage de la raison: «N'ôtez pas à la France son épée, disait-il, elle en a grand «besoin par la politique que vous avez suivie, par l'abandon «de notre politique traditionnelle pour flatter certaines idées folles de notre temps.» Et précisant la situation sous son aspect véritable il rappelait qu'en 1866: «Il n'y aurait

(1) (2) (3) Phrases citées par MARION, Histoire financière de la France. (Ouvrage cité supra, pages 483 et suivantes).

« pas eu besoin d'agir, il aurait suffi de parler; tandis que
« maintenant non seulement il faut s'abstenir d'agir, mais
« presque aussi s'abstenir de parler (1) ». Ce grand homme
d'Etat qui blâmait en 1864 dans des termes sévères la poli-
tique financière de l'Empire, le morcellement de ses budgets,
leur manque de sincérité, afin que les yeux du public ne fussent
point frappés de leur énormité, soutenait en juillet 1868,
le Maréchal NIEL auquel on dispute : « Chaque homme et
« chaque écu ». Thiers, chef de l'opposition s'élevait contre :
« une réduction de 1.400.000 fr. sur les attelages de l'artillerie,
« de 3.000.000 fr. sur les effectifs par des envois en congé,
« une réduction de 4 millions sur les prix de transformation
« de la flotte etc... » (2). Une dure leçon allait être donnée
à la France, comme suite à sa belle politique d'abandon.

Monsieur Henri BERENGER, sénateur, en rappelait les con-
séquences dans un article du journal « Le Matin » en 1913 (3) :
« Les tragiques événements de 1870, qui démembrement la
« France s'avivent d'un relief puissant dans le recul du passé,
« à la lumière des événements de 1913.

« La mort d'Emile OLLIVIER, survivant posthume des ca-
« tastrophes qu'il déclencha, ajoute encore à la vivacité des com-
« mémorations, où 43 années après son désastre, notre Patrie
« doit moins que jamais renoncer à se souvenir pour prévoir. »

« S'il suffisait, déclarait Bismarck à Jules Favre, d'armer
« un citoyen pour le transformer en soldat, ce serait une
« duperie que de consacrer le plus clair de la richesse publique
« à l'entretien des armées permanentes; là est la véritable
« supériorité, et vous êtes vaincus parce que vous l'avez
« méconnue. »

Cette phrase sonne clair, tel un soufflet donné à l'in-
souciance française.

A l'époque actuelle, quelques années à peine après la
fin d'une guerre mondiale, à laquelle les peuples entiers ont
participé, peu de partis politiques osent nier la nécessité
d'une organisation défensive. D'accord sur un principe,
lorsqu'il s'agit de le mettre en œuvre, les différentes con-
ceptions s'opposent avec violence. L'Exécutif a-t-il réussi

(1) (2) MARION — « Histoire Financière de la France » (ouvr.
cité supra) Tome V, page 484.

(3) « Une enquête à la frontière » (août 1913).

à faire adopter par le Parlement une formule de statut militaire et naval; l'opposition tenace reprend ses attaques, développe chaque année ses critiques, à l'occasion des discussions budgétaires.

En refusant les crédits nécessaires à sa vie, on essaie de provoquer la mort de l'organisme dont on n'a pu éviter la naissance. Comme au temps du maréchal Niel, le Ministre de la Guerre se voit disputer « chaque homme, chaque écu ».

Au cours de la discussion du budget de 1930, l'organisation proprement dite de l'armée a été l'objet d'observations peu indulgentes. Avant de jeter un doute dans l'opinion quant à la valeur combative de l'armée française, il aurait été plus opportun d'examiner quelles ont été ses conditions de vie depuis 1923; ce furent celles d'une métamorphose continue. Les dissolutions, regroupements de régiments se sont succédés sans arrêt. Pareil régime d'instabilité provoquerait la ruine des grandes exploitations industrielles et commerciales, si elles adoptaient une semblable règle d'activité.

La loi du 1^{er} mars 1923 (1) n'a pu donner lieu à une expérience sincère. Les crédits nécessaires pour son application intégrale ont été réduits dans des proportions telles que la réalisation d'un certain nombre de conditions préalables a été rendue impossible.

Le vote de la loi du 13 juillet 1927 (2) pouvait laisser croire qu'on s'était enfin mis d'accord sur une formule durable. L'ordonnance de l'édifice dont la construction est à peine terminée semble devoir être à nouveau modifiée. Certains parlementaires voulaient même procéder, dès 1930, à des aménagements autres que ceux prévus (12 divisions au lieu de 20). Ils font songer à ces originaux qui bouleversent plusieurs fois l'agencement intérieur de leur appartement avant de l'avoir habité.

On peut admettre que Monsieur DALADIER (3), parlant au nom de son parti, dénonce les défaillances présentées par le statut militaire actuel. Poser devant le pays le problème

(1) Première Loi d'organisation générale de l'armée d'après-guerre.

(2) Seconde Loi d'organisation générale de l'armée d'après-guerre.

(3) Député, Président du Parti radical-socialiste; Ancien Ministre de la Guerre.

d'une troisième réorganisation de l'armée est logique, mais ce qui est blâmable, c'est l'attitude d'une fraction importante de la Chambre des Députés, lorsqu'elle prétend amorcer des réformes par la voie oblique, toujours confuse, des amendements déposés au cours des débats budgétaires. On ne doit pas bouleverser l'équilibre d'un ensemble de lois intéressant l'existence même de la nation, sans qu'une discussion ne soit ouverte en pleine clarté. Qui donc respectera l'impératif des lois lorsque le Parlement s'efforce d'y échapper par des détours de procédure ?

Les seules paroles raisonnables étaient celles du Ministre de la Guerre, Monsieur MAGINOT, auxquelles acquiescèrent le colonel FABRY, Président de la Commission de l'Armée et le Rapporteur de la loi d'organisation générale de l'Armée, Monsieur Paul BERNIER, quoiqu'il partage les opinions politiques de Monsieur DALADIER.

« Il faut fortifier le pays, disait Monsieur MAGINOT (1),
« dans le sentiment que les efforts qu'il consacre à sa défense
« nationale ainsi que les sacrifices qu'il s'impose pour elle
« sont nécessaires, et qu'il doit y persévérer sans défaillance
« comme sans provocation. »

« Quelles que soient les réserves que nous ayons dans
« l'esprit, nous n'avons qu'un devoir : permettre à l'organi-
« sation nouvelle de faire ses preuves et lui assurer les moyens
« de fonctionner. »

« Ceux, et ils sont nombreux dans cette Chambre, qui
« dans les précédentes législatures ont décidé, par leur vote,
« de doter l'Armée de son statut actuel, ne peuvent au-
« jourd'hui, sans se renier eux-mêmes, accepter que ce statut
« soit modifié, avant même qu'il entre en vigueur, et surtout
« qu'on le mette dans l'impossibilité d'être appliqué sérieuse-
« ment. »

« Nous n'allons tout de même pas recommencer avec
« l'organisation basée sur le service d'un an, la faute que nous
« avons commise, à l'égard de l'organisation basée sur le
« service de 18 mois. Nous savons trop ce qu'il en coûte de
« voter des lois militaires, sans faire, ensuite, le nécessaire
« pour leur application. »

(1) J. O. Déb. parlementaires Chambre 11 / 12 / 1929 — pages 4233 et 4236.

« D'ailleurs, lorsque l'on vote des lois, le premier devoir « c'est de les appliquer loyalement. »

Compa-
raisons
présentées
à propos
des dépenses
de Défense
Nationale.

A l'occasion des débats annuels précédant le vote du budget de la Guerre certains procédés d'argumentation ont été employés. Il importe de les refuter, car ils faussent le jugement de ceux qui connaissent superficiellement les questions militaires ou budgétaires.

La mode est aux comparaisons statistiques dès qu'on aborde l'étude des grands problèmes d'actualité, politiques, économiques, sociaux, financiers. Cette méthode doit cependant être employée avec méfiance (1), en ce qui concerne particulièrement le domaine militaire, même par ceux qui vivent dans son ambiance quotidienne.

Aussi ne faut-il pas s'étonner des erreurs lourdes commises par différents membres du Parlement qui ont voulu étayer leur thèse par des chiffres. A ce sujet, Monsieur DALADIER rappelait la confusion introduite dans les débats de 1928 : « une expérience qui ne date pas de plus d'une « année, disait-il (2), nous enseigne aux uns et aux autres à « quel point il fallait être prudent lorsqu'on maniait les tables « de comparaison ». Il faisait allusion à l'exploitation des tableaux d'effectifs qu'il est de coutume d'insérer au Rapport de la Commission des Finances concernant le budget de la Guerre. Leur emploi avait donné lieu, en effet, à des discussions pour le moins décevantes. Utilisant les chiffres de 1914 et 1918, simples reflets de deux formules d'organisation militaire, résultats elles-mêmes de contingences différentes,

(1) Le professeur italien NITTI écrit à propos des comparaisons « Les parallèles impressionnants que l'on fait en toute occasion, sont souvent fantaisistes, et les chiffres dont on abuse n'expriment pas même une approximation » (Précis de Science des Finances, Ed. française 1904, pages 89 et suivantes).

De même G. COHN dans son livre « Finanzwissenschaft ». « Les comparaisons me semblent très bien faites pour écrire un livre — qui n'a pas été écrit — sur les subterfuges de la statistique, tellement persistante est la pratique de comparer des choses essentiellement incommensurables, et d'une manière, cette méthode prête son appui à ces pratiques déplorables qui invoquent les statistiques comme un argument irréfutable un jour et les traitent avec mépris le lendemain. »

(2) J. O. Déb. Parl. Chambre du 10/12/1929, page 4199.

on avait voulu comparer des incomparables. Mieux encore, les éléments numériques jetés dans le débat, appartenaient à des catégories d'évaluation pour lesquelles les méthodes de calcul ne sont pas les mêmes. Effectifs légaux, effectifs de base, effectifs budgétaires, tout avait été mélangé dans un désordre inextricable (1).

Cependant l'opposition brutale des chiffres ne manque pas de produire, sur l'opinion ignorante, l'effet recherché.

Malgré son propre conseil, Monsieur DALADIER commit en 1929 des erreurs d'interprétation dans ses comparaisons. Les effectifs entretenus par la France en Syrie, sont de 18.000 hommes, dit-il, 720 soldats anglais seulement sont stationnés dans les territoires placés sous le mandat britannique. Monsieur DALADIER a oublié qu'en toute logique on n'occupe pas Palestine et Mésopotamie avec des effectifs aussi squelettiques. En réalité, l'armée indienne, pourvue par le budget propre des Indes, détache elle aussi des forces dans le Moyen-Orient.

Comparant encore les dépenses du département de la Guerre pour 1914 et celles de 1930 (2), le même orateur ajoute les crédits de l'aviation à ceux du budget de la Guerre, semblant oublier que l'aviation militaire était à peine naissante avant la guerre.

L'orateur mandaté du groupe parlementaire communiste fixe le total des effectifs de l'armée à 708.000 hommes (3) pour 1930. Ces chiffres sont absolument inexacts. On a additionné ainsi : irréguliers du Sud Algérien, irréguliers du Sud Marocain, Légion Syrienne, Garde mobile, Gendarmerie, agents militaires, employés civils... Les cuisinières sont incorporées dans les régiments comme les cantinières de l'Empire! Budgétairement, le Ministre de la Guerre ne connaît pas les troupes irrégulières nord-africaines, pas plus que la Légion syrienne, entretenues par les budgets locaux ou ceux d'États étrangers. Ces personnels ne font pas *organiquement* partie de l'armée française.

Les partisans moscoutaires ne font pas encore autorité

(1) Voir Chapitre V du présent ouvrage.

(2) J. O. Déb. Parl. Chambre 11/12/1929, page 4237.

(3) J. O. Déb. Parl. Chambre 11/12/29, page 4229 (Intervention de M. Émile BIRON).

en France, mais une erreur aussi énorme méritait d'être signalée.

L'examen critique des dépenses militaires donne lieu également au Parlement à des comparaisons d'un ordre différent des précédentes. Il est nécessaire de les rappeler pour montrer leur inutilité au point de vue scientifique financier.

On a l'habitude de calculer le pourcentage des diverses catégories de dépenses publiques en partant du montant total des charges de l'État. Des rapports numériques sont établis, qui opposent les dépenses de défense nationale à celles dites civiles, ou parfois encore productives.

Les chiffres ainsi obtenus sont tout au plus des indices qui peuvent servir à déterminer les diverses attributions de l'État et leurs importances relatives. Celui-ci doit satisfaire certains besoins collectifs précis, déterminés à une époque donnée par les mœurs, les conceptions politiques et sociales.

Les rapports établis entre les différentes catégories de dépenses, correspondent alors simplement aux grandeurs relatives de chaque besoin.

La défense nationale absorbe-t-elle 25 % des crédits globaux alloués par le Parlement, c'est que la situation géographique, internationale, historique, économique de l'État l'exige.

Réclamer une modification des pourcentages, affirmer qu'une semblable proportion « joue son rôle dans le progrès social des nations » (1), prétendre qu'on devrait consacrer des sommes plus importantes à des œuvres sociales ou à des interventions économiques, c'est en réalité demander une augmentation du total des dépenses générales. Il n'est pas possible, en effet, de confier la mission de défendre le territoire à une autre collectivité que l'État et les crédits qu'on y consacre sont généralement irréductibles (2).

(1) M. DALLADIER (J. O. Déb. Parl. Chambre 11/12/1929, page 4238). M. THOMAS emploie les mêmes arguments au cours de la discussion du projet de loi relatif à l'organisation des frontières (J. O. Déb. Parl. Chambre, 29/12/1929, page 4778).

(2) L'évidence de ces faits n'avait pas échappé à certains esprits réalistes à une époque où cependant on était loin d'avoir les conceptions militaires d'aujourd'hui.

BUCHANAN, critiquant l'utilité même de l'étude d'Adam SMITH concernant « les dépenses qu'exige la défense commune » faisait

Ceux qui établissent ces comparaisons devraient d'ailleurs, avant tout, se mettre d'accord sur une question préjudicielle :

La classification habituelle des dépenses publiques sous les deux vocables : « dépenses de défense nationale », « dépenses civiles », est-elle à l'abri de toute critique ? Quels éléments composent de manière indiscutable ces deux familles ? La défense nationale profite-t-elle, oui ou non, de l'activité des départements ministériels civils (2) ? Ces interrogations n'ont pas encore reçu de réponse unanime ; la discussion reste ouverte à leur sujet. Quel usage veut-on faire alors des fameuses relations mathématiques, si on en discute sans parler la même langue ?

La présentation de pourcentages ou rapports entre les diverses dépenses de l'État peut satisfaire une envie de curiosité. On peut les utiliser pour apprécier la relativité des différents besoins que la puissance publique a charge de satisfaire (3). Quant à la solution des problèmes pratiques qui auraient pour objet une meilleure répartition des dépenses publiques, toutes ces données arithmétiques sont à peu près vides de sens, hors du domaine partial des arguments développés à une tribune parlementaire (4).

la remarque suivante : « La grande question qui doit être prise ici en considération est évidemment de savoir, non point quels sont les frais de la dépense, mais quel système de défense sera le meilleur quoiqu'il puisse en coûter ». (A. SMITH — Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, Ed. GUILLAUMIN 1843, Tome II, page 340, note I).

(2) Voir Chap. III du présent ouvrage.

(3) C'est ce que l'on a fait dans le présent chapitre (tableau I) pour montrer l'importance du fardeau financier de la défense nationale.

(4) On raisonne ici d'un point de vue politique interne, il est évident que sur le terrain international « la proportion des dépenses de défense nationale d'un pays par rapport à la somme globale des dépenses constitue un élément d'appréciation sur l'effort militaire de ce pays » (Rapport de la sous-commission « A » — Doc. SDN — C 739 — M 278 — 1928, IX, pages 60-61. « Il est entendu qu'on tiendra compte du pouvoir d'achat variable de la monnaie ». M. JÈZE dit également qu'on ne doit chercher dans ce genre de statistique que des indications sur un *ordre de grandeur*, une *orientation générale* (« Dépenses publiques », ouvr. cité supra, page 71).

L'Emprunt
et les
dépenses
de Défense
Nationale.

L'histoire offre des comparaisons d'un intérêt autrement supérieur. On a déjà fait remarquer (1) que pour apprécier le montant des charges de défense nationale supportées par un pays, l'examen des dépenses annuelles de l'État était insuffisant, mais qu'on devait plutôt le faire en considérant des périodes historiques.

Que l'on veuille bien comparer alors les totaux correspondant aux époques de paix à celles de guerre, ces dernières plus courtes en général. La constatation est certaine, connue, mais il est toujours nécessaire de la rappeler. L'importance des dépenses ordinaires, nécessitées par l'entretien de forces permanentes, terrestres, navales, aériennes, est bien faible par rapport aux dépenses extraordinaires, conséquences d'opérations de guerre, surtout si leur issue est malheureuse.

WAGNER, vantant les avantages financiers que présente le système des armées permanentes, fortes, toujours prêtes à agir, fait la remarque suivante (2) : « Quoique la guerre « réclame immédiatement de très grandes ressources qui « s'ajoutent aux dépenses militaires courantes, cette dépense, « proprement dite, est pourtant beaucoup plus restreinte et « la durée de la guerre est en règle générale beaucoup plus « courte, ce qui est pour vainqueur et vaincu un incommen- « surable bienfait au point de vue national et moral. Il est « donc vraisemblable que, dans la durée, un État qui a une « armée permanente parviendra à assurer sa protection juri- « dique à l'extérieur, et à réaliser sa puissance en dépensant « moins que s'il n'avait pas d'armée ou que s'il n'avait qu'un « système de milice. »

Si l'auteur conclut ainsi, c'est qu'il avait examiné ce que coûtait la création d'une armée ou l'augmentation de ses effectifs au cours même de la guerre. L'Amérique du Nord, pendant la guerre de Sécession, l'Angleterre lors de celle de Crimée, les armées de Gambetta après la défaite de Sedan lui avaient fourni des exemples qui méritaient cette réflexion.

Au cours du dernier conflit, les dépenses publiques de

(1) Voir pages 8 et suivantes du présent chapitre.

(2) WAGNER — « Traité de Sciences des Finances » ouvr. cité supra, Tome I, page 305.

guerre de l'État, en numéraire (1), ont été en France pour 1915 (année complète de guerre la moins onéreuse) de 18 milliards 455.406.750 francs; 1918 s'inscrit pour 44.047.748.089 fr. (2).

Au total formidable des quatre années d'hostilités, il faut joindre d'autres charges qu'on est incapable de chiffrer en se servant de l'étalon monétaire (3).

Si leur évaluation est impossible, elles peuvent être énumérées : hécatombes de vies humaines (4), éléments indispensables de production, diminution des naissances qui

(1) Une très belle étude : « Les dépenses de guerre de la France » a été faite par le professeur G. JÈZE (Public. Dotation CARNEGIE, Ed. Presses Universitaires de France).

M. JÈZE montre en particulier qu'il serait seulement possible de totaliser les dépenses publiques en numéraire de l'État (distinction entre dépenses publiques et dépenses nationales par analogie avec revenu public, revenu national). Les méthodes employées jusqu'à ce jour pour ce calcul, dit-il, conduisent à des raisonnements inexacts. Il écarte dès le début de l'ouvrage l'idée de chiffrer les charges indirectes de guerre, conclut à l'impossibilité actuelle de fixer même le total des dépenses publiques en numéraire étant donné principalement : les variations de la valeur de la monnaie, le désordre de la comptabilité de guerre, la méconnaissance du produit de la vente des stocks de guerre, des résultats des solutions pratiques adoptées pour le règlement des dettes interalliées, et l'exécution des réparations par l'Allemagne. On se range ici aux savants et sages avis du professeur.

(2) Chiffres extraits des documents officiels (Projet de budget pour 1928 — Annexe 4310 — Impr. Nationale). Encore ces chiffres ne correspondent-ils qu'à ceux d'ouverture des crédits et non au total des dépenses engagées (voir ouvr. cité ci-dessus Chap. I).

(3) Ce sont les « frais indirects » de la guerre comme les entend WAGNER (ouvr. déjà cité page 325). M. EICHTAL, membre de l'Institut a fait paraître à leur sujet une courte étude dans la Rev. des Sciences Politiques du 15/2/1915. « Les Évaluations du coût de la Guerre ». L'auteur émet des vues originales quant à certaines dépenses militaires d'alimentation, habillement, allocations aux familles de mobilisés, dépenses industrielles, qui de l'avis de l'auteur ne devraient pas compter dans l'évaluation du coût de la guerre : « Beaucoup de sommes qu'il a (l'État) dépensées sont restées dans le pays et ne sont pas perdues comme si elles étaient englouties dans un naufrage. »

(4) Un Américain, le Professeur BOGART, a prétendu pouvoir valoriser en monnaie ces pertes de vies humaines. (Voir ouvr. de M. G. JÈZE, cité supra « Les dépenses de guerre de la France », page 3, note 1).

en est une autre conséquence directe et durable, arrêt des exportations, pertes commerciales, dépréciation des valeurs et de la monnaie, atteinte aux crédits public et privé, renchérissement de la main-d'œuvre, destruction d'un capital mobilier et immobilier énorme.

La France ne devrait pas oublier. La dette publique qui l'accable est, pour une grande part, la conséquence des dépenses massives, militaires et navales, qu'à plusieurs reprises elle a dû effectuer. Il est remarquable que ces véritables ponctions opérées sur la fortune publique, ont en général coïncidé avec l'anémie des organismes de sécurité du pays. La cause du mal doit être recherchée dans les réductions de crédits imposées périodiquement aux budgets de la Guerre et de la Marine.

Ce point de vue conduit à considérer un des traits frappants de l'histoire financière de la France : l'appel à l'emprunt pour financer presque intégralement les frais de guerre (1).

Semblable pratique n'a pas manqué d'être l'objet de critiques sévères (2).

L'Angleterre, elle aussi, a dû soutenir de nombreuses et longues hostilités. Au contraire de la France elle s'est efforcée à pourvoir ses besoins de guerre par les ressources tirées de l'impôt.

Dans la lutte qu'il conduisit contre Napoléon, « William « PRTT n'hésita pas, dit Monsieur JEZE, à établir des impôts « de plus en plus lourds afin de recourir moins à l'emprunt (3). « Dès 1797 PRTT renonce à financer la guerre avec les avances « de la Banque d'Angleterre, il s'adresse largement à l'impôt. « De 1797 à 1810 les recettes publiques ordinaires passèrent « de 21,5 millions à 67 millions de livres. S'il avait commis « une erreur pour la première période (avant 1797) elle est « aujourd'hui reconnue » (4).

Cette dernière phrase pourrait laisser croire que PRTT adopta seulement les principes d'une saine gestion financière, au cours de la longue lutte engagée contre la France depuis

(1) (2) Voir l'étude qu'a faite M. G. JÈZE sur « l'emprunt en temps de guerre » (« Le crédit public », ouvr. cité supra Ch. X., pages 345 et suivantes; pour la France pages 389 et suivantes).

(3) (4) G. JÈZE — Cours de Finances publiques — GIARD, 1927, pages 112-129.

1792. Il n'en est rien. Dès 1790, de grosses dépenses d'armements navals, ayant été rendues nécessaires par les incidents du « Noottha-Sund », PITT, dès ses débuts aux affaires publiques « mit en relief un principe nouveau; les dépenses extraordinaires peuvent et doivent, chaque fois que c'est possible, être payées non par l'emprunt, mais par les impôts supplémentaires (1) ».

Vérité pour l'Angleterre, erreur au-delà de la Manche.

Pendant la grande guerre, Londres eut recours au crédit avec modération, la France s'en tint aux errements du passé. L'emprunt sous toutes ses formes approvisionna presque exclusivement le Trésor de 1914 à 1926 (2). Pratique détestable, surtout lorsqu'il s'agit d'emprunts perpétuels.

L'énormité des sommes qu'absorbe la défense, et la manière brutale avec laquelle elles sont exigibles, peuvent rendre inéluctable le recours au crédit. L'État, s'il est sage, doit alors contracter à terme, sous forme de titres amortissables; ainsi manifeste-t-il, tout au moins, sa volonté de liquider effectivement les frais de guerre avec une certaine rapidité. Dans ces conditions, on peut dire qu'il accorde un simple moratoire à la mise en recouvrement d'impôts qui seront établis dans un délai précisé par les échéances des termes prévus pour l'amortissement. Seuls des impôts supplémentaires rendront celui-ci possible.

La rigueur implacable des faits devrait suffire pour convaincre tout le monde. L'État est toujours conduit un jour ou l'autre à liquider son passif par l'impôt, sous une forme quelconque.

L'émission de papier monnaie, ayant cours forcé, au delà des limites de la couverture normale en or, est un emprunt déguisé. L'inflation entraîne une dévaluation du signe monétaire. La stabilisation, à un taux inférieur à la valeur nominale or primitive, ne doit pas être considérée comme autre chose

(1) Thèse de M. Pierre AUDIGIER (Paris 1929) « William PITT »

Les dépenses de guerre doivent-elles d'ailleurs être considérées comme extraordinaires ? (Voir note 1, page 8 du présent chapitre.)

(2) « Une plus mauvaise gestion financière est difficile à imaginer (M. G. JÈZE — Dépenses de Guerre de la France ». — Ouvr. cité supra, page 107).

qu'un impôt, dont le caractère occulte explique suffisamment l'injuste répartition.

Quoiqu'il soit commode et courant d'envisager le passif du Trésor Public comme une sorte de rançon de l'existence nationale, il est inadmissible de voir rejeter sur les générations futures des charges, dont l'origine est en partie imputable à l'imprévoyance, à l'incompréhension têtue des nécessités de la défense nationale, erreurs funestes qui semblent être de règle en France.

Les citoyens des temps à venir devront, eux aussi, assurer la garde du même patrimoine héréditaire. Ils auront à payer de lourds impôts qui iront croissants, suivront le développement des attributions de l'État. Il est profondément injuste d'y ajouter le paiement de dépenses que leurs aînés avaient le devoir d'acquitter.

En effet, l'emprunt n'a pas seulement servi en France, à pourvoir les dépenses proprement dites de guerre, mais celles qui en sont toujours la conséquence : réorganisation de l'Armée et de la Marine, perfectionnement des armements, des fortifications. Il s'y ajoute les réparations aux personnes et aux biens, parfois, hélas, une indemnité de guerre en cas de défaite.

Les événements de 1870-71, le désastre, imputables à l'aveuglement complet des gouvernants quant à la situation internationale, figurent, pour une large part, dans le total de la dette française. Après la catastrophe mondiale de 1914, ce total a dépassé tout ce que l'on pouvait prévoir.

Un rapide examen montrera encore mieux la part prise par la défense nationale dans l'accroissement de la Dette publique.

Le Professeur MARION chiffre comme suit (1) la *rente* à payer par le Budget général annuel :

en 1815 63.307.637;

en 1830 204.000.000 (les dépenses du Premier Empire ont été liquidées);

en 1848 244.000.000 (emprunts de la Restauration, Monarchie de Juillet, Guerres d'Espagne, d'Algérie, crise de 1840);

(1) Histoire Financière de la France (ouvr. cité supra, Tome V, différents chapitres).

en 1870	363.631.660 (nombreux emprunts de guerre du Second Empire);
en 1914	666.000.000 (progression de 300 millions entre 1870 et 1914, consé- quence de la défaite de 1870)

De 1815 à 1914 on constate donc un accroissement de 603.307.637 francs, malgré des conversions heureuses qui ont diminué les arrérages de 190.000.000.

La défense nationale représente d'une façon certaine 504.000.000, répartis comme suit : (voir tableau II).

La différence d'environ 100.000.000 entre les chiffres de 603.307.637 (augmentation absolue de la dette consolidée de 1815 à 1914 en tenant compte des conversions) et les 504.000.000 imputables à la défense nationale a pour origines principales les emprunts de travaux publics (chemins de fer, canaux) et ceux de consolidation de dettes à terme.

Un examen portant sur le total du *capital* de la dette (dettes perpétuelles, amortissables, à court terme) en 1914 et en 1926 (année à partir de laquelle on peut considérer la majorité des dépenses résultant de la guerre 1914-1918 et de ses suites comme liquidées) précisera avec l'aspect colossal que prennent les chiffres en ce siècle l'énormité du poste que la Grande Guerre a inscrit au passif national (1).

(2) En 1914.....	environ 33 milliards, 500 millions
1926.....	— 409 milliards (dette inté- rieure, dette extérieure, politique commerciale).

Augmentation 375 milliards, 500 millions

(1) Au sujet des dépenses de guerre de la France et de celles des autres puissances, voir bibliographie du présent ouvrage (page 204).

(2) Chiffres figurant dans l'exposé des motifs du projet de Loi portant fixation du budget général de l'exercice 1928 (Chambre des Députés 1927. Annexe 4310. Imprimerie Nationale) quant aux chiffres des dépenses militaires et de dommages de guerre ? Voir la note (2) page 29 du présent ouvrage.

Ici, en comparant ces chiffres on a voulu donner une simple impression destinée à stigmatiser l'incompréhensible habitude qui a toujours conduit la France à financer la guerre par l'emprunt.

TABLEAU II

ÉVÉNEMENTS ET ANNÉES	Total réalisé par l'Emprunt Chiffres exprimés en millions	Service de l'Emprunt Chiffres exprimés en millions	OBSERVATIONS	
Expédition d'Espagne 1823	57	26		
Expédition de Morée } 1830	80			137.000.000
Expédition de Grèce }				
Crise de 1840	450.000.000	18		
Second Empire	Crimée 1854-55	1.500.000.000	3 Emprunts	
Guerres	Italie 1859 ..	500.000.000		Emprunt - Loi du 2 mai 1869
	Mexique 1864	300.000.000		
(1) de	1870	800.000.000	Emprunt - Loi du 23 août 1870	
	3.100.000.000			
1870 (2)	Morgan (Décret du 25 octobre 1870)	202.000.000	Résumé de la situation par Thiers 20 juin 1871 Les emprunts alimentent principalement : 1° l'indemnité de guerre à l'Allemagne 2° le compte de liquidation jusqu'en 1873	
	Banque de France	1.530.000.000		
	Emprunt de 1871 (Loi du 21 juin)	2.000.000.000		
	Loi 28-29 juillet 1872	3.000.000.000		
	Budget sur ressources extraordinaires. 1873 } 1891	939.000.000		
Total		504	L'emprunt de 1891, type 30 % fut une opération de consolidation d'obligations à court terme.	

(1) On peut également ajouter durant le Second Empire : l'emprunt de 1868 dont 234 millions couvrent des dépenses militaires.

(2) En outre :

a) remboursement par annuités à la Compagnie des Chemins de fer de l'Est, du réseau d'Alsace cédé à l'Allemagne — 325 millions (Loi du 18 mai 1871).

b) Aliénation des rentes de la Caisse d'Amortissement — 90 millions.
— Aliénation des rentes de la Caisse de Dotations de l'Armée — 78 millions.

Les dépenses militaires ont été	
de	176 milliards, 500 millions
Dommages de guerres	<u>76 milliards, 272 millions</u>
Soit	<u>252 milliards, 772 millions</u>
	(un peu plus des 2 / 3 de l'augmentation de la dette).

La France a payé très cher son droit à la vie.

L'ayant constaté, il semble que l'on ne puisse douter de la sincérité de ses délégués lorsqu'ils prennent la parole dans les assemblées internationales réunies aux fins de limiter les armements. Plus que toute autre nation son intérêt est de voir adopter les formules qui lui permettront d'alléger les charges financières corrélatives à ses besoins de défense. D'autre part la sévérité, parfois même exagérée, avec laquelle s'exerce et s'est toujours exercé, à leur sujet, le contrôle parlementaire est un véritable gage de paix offert, parfois trop généreusement, aux peuples étrangers.

CHAPITRE II

Les dépenses de défense nationale envisagées sur le plan international

Le désarmement

« Si même notre Commission aboutissait simplement à un projet dans lequel, à côté des réductions d'effectifs sur lesquelles nous avons eu la bonne chance de nous mettre d'accord, on admettait le principe de la publicité en matière de matériel, nous pourrions dire que nous avons déjà fait un pas sérieux dans le sens de la consolidation de la paix. »

(Baron Rolin Jacquemyns, délégué belge, Séance de la Commission préparatoire du désarmement du 3 mai 1929)

Plan du Chapitre.

Les limites de ce chapitre ne permettent pas de faire un exposé analytique complet de la question du désarmement. Dès sa première session (Nov. Déc. 1920) l'Assemblée de la Société des Nations en aborda l'étude objective. La première commission constituée, dite « Commission mixte pour la réduction des armements » remit son premier rapport le 15 septembre 1921. Depuis cette époque, les enquêtes, statistiques, réponses de gouvernements, mémoranda, délibérations du Conseil et de l'Assemblée, travaux de la nouvelle commission saisie, en l'espèce, la « Commission préparatoire à la Conférence du désarmement », constituent une docu-

mentation (1) telle, que son dépouillement trouverait seulement un cadre à sa taille dans un ouvrage spécialement consacré au désarmement (2).

Si l'on se cantonne dans le domaine budgétaire, il semble possible, autant qu'utile, d'embrasser dans une large synthèse les principales données et les points de vue dominants de ce vaste problème.

Le statut international qui limitera les armements entraînera une réduction automatique des dépenses militaires, navales, aériennes des États contractants.

Il est très probable que la Conférence générale du désarmement choisira un système de publicité des budgets de défense nationale, comme étant le moyen de contrôle le plus supportable à la susceptibilité des souverainetés pour assurer l'exécution sincère des conventions futures.

Les études auxquelles a donné lieu l'idée d'une limitation par voie budgétaire sont fort intéressantes. Elles ont permis de mettre en lumière un certain nombre de différences administratives et comptables entre les divers États, et ont tracé indirectement une sorte de programme des réformes pratiques à accomplir quant à la contexture de présentation des budgets militaires.

D'autre part, les discussions de Genève ont mis en relief le néant des comparaisons concernant les dépenses militaires des grandes puissances.

Après réflexion, il a semblé nécessaire de rappeler l'évolution générale des négociations en cours au sujet du désarmement. La méthode d'exposition historique est la seule propre à situer une semblable question, dans son ambiance dynamique naturelle.

(1) Documents publiés par le Secrétariat de la S.D.N. Section du désarmement (indice caractéristique : IX armements). Dépositaire en France : Librairie BERGER-LEVRULT, 136, boulevard St-Germain, Paris.

(2) La Section d'information du Secrétariat de la S.D.N. a publié en 1928 une brochure résumant sous forme de vulgarisation les différents aspects de la question du désarmement et les travaux accomplis dans l'étude de ce problème (Les désarmement et l'organisation de la paix, mars 1928).

Généralités

sur la
question du
désarme-
ment.

Les auteurs internationalistes de tous les temps ont considéré l'idée d'un désarmement général comme le moyen le plus efficace d'éviter la guerre (1).

La première Conférence de la Haye (1898) n'avait pu laisser cette question à l'écart de ses délibérations (2). Elle a pris enfin une forme concrète dans les paragraphes de l'article 8 du Pacte de la S. D. N. (3).

Les États signataires « reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux, décident qu'après l'adoption des plans de réduction proposés par le Conseil, la limite des armements ainsi fixée ne peut-être dépassée ».

Il ne s'agit donc pas de la suppression totale des forces militaires, navales et aériennes. L'énoncé même du problème invite à résoudre deux questions très précises, à savoir : *réduction, limitation* des moyens de guerre que peuvent entretenir les Nations, membres de la Société. La course aux armements devient interdite.

Malheureusement, les rédacteurs de l'article 8 ont dû se contenter de formules vagues pour déterminer les postulats sur lesquels on devrait s'appuyer pour raisonner. Ils indiquent : le « minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune », on devra tenir compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque État ».

Cette dernière indication suffit à justifier les discussions interminables au cours desquelles se sont opposées des thèses différentes, lorsque l'on a cherché à préciser les éléments mêmes qui pouvaient servir de base à une limitation.

Le délégué de la Grande Bretagne (Vicomte Cecil) a prétendu que seules les « forces mobilisables d'un pays » (4) pouvaient être limitées, formule assez imprécise en elle-

(1) En particulier William PENN (voir le cours de Dr. inter. public de M. de LAPRADELLE - Doctorat 1927-28).

(2) Voir : « La question du désarmement (La Haye 1898) » par PILLET-FAUCHILLE-STOUCK-DESPAGNET-MERIGNHAC. (Bibliothèque de la Faculté de Droit de Paris - N° 45.283, Tome V, page 687).

(3) Egalement art. 1^{er} du Pacte - Partie V des Traités de paix.

(4) Doc. S.D.N. - C 425 - M 158-1926 IX, page 24.

même, mais qui dans l'esprit de celui qui la proposait correspond à une notion très précise, en l'espèce : les forces armées, proprement dites, considérées après leur mise sur le pied de guerre. (1)

Les représentants des puissances continentales ex-alliées accordent des proportions beaucoup plus larges au cadre dans lequel se fera la limitation. En ce sens, Messieurs Paul BONCOUR (France), Général de MARINIS (Italie), DE BROUKÈRE (Belgique) assurent que l'on doit tenir compte :

1° des effectifs de paix proprement dits; 2° des facilités de mobilisation proprement dites; 3° des facilités de mobilisation industrielle. (2)

Ces graves divergences d'opinions, qu'il est nécessaire d'harmoniser pour aboutir à une solution pratique, s'inspirent évidemment des « conditions spéciales à chaque État ».

« L'exécution des obligations internationales imposées par une action commune » à laquelle fait allusion l'article 8 renvoie incidemment à l'article 16. Ici l'on touche au point névralgique du Pacte. Il est essentiel que ces obligations soient définies, si l'on veut établir une convention qui réalisera le désarmement de manière effective.

La condition (au sens juridique du mot) du contrat international futur a été ainsi explicitement exprimée par les rédacteurs du « Covenant ». C'est un point que l'on semble perdre de vue lorsqu'il est question de convoquer hâtivement la Conférence du désarmement. Toutes les tentatives faites pour définir, de façon précise, les cas et les modalités d'intervention de la S. D. N. contre l'État troublant la paix du monde, ont échoué jusqu'à ce jour.

Les conceptions qui se sont manifestées dès les premières séances de l'hôtel CRILLON, en 1918, semblent inconciliables.

Telles que les expose Monsieur de LAPRADELLE (3) il faudra faire preuve de part et d'autre de beaucoup d'esprit de conciliation pour les voir se rapprocher. Elles sont l'aboutissement d'une divergence absolue dans la façon de penser

(1) Doc. S.D.N. — C 425 — M 158-1926 IX, pages 17 et suiv.

(2) Doc. S.D.N. — C 425 — M 158-1926 IX, pages 18-19-20-21 et 23.

(3) Cours de droit international privé (Doctorat 1927-28).

de deux groupements culturels (Anglo-Saxon — Latin) et résultent de traditions historiques, de disciplines intellectuelles, étrangères l'une à l'autre. « L'ordre latin », scientifique dans sa logique constructive, son goût de solutions faites pour durer, voudrait un monument aux lignes précises, harmonieuses, équilibrées. Cette mentalité s'oppose comme blanc sur noir, à l'empirisme Anglo-saxon, guidé seulement par un sentiment d'idéal mystique allié à un instinct très vif de l'opportunité intéressée.

Placée sur un terrain aussi peu favorable, on comprendra les efforts accomplis par le monde (l'Europe en particulier) au sujet du désarmement, en songeant au grand besoin de paix qu'avait l'humanité au sortir de la guerre, joint à des nécessités financières impérieuses (diminution des dépenses publiques).

Il eût été téméraire d'aborder une semblable question dans son universalité alors que l'on ne s'était pas mis d'accord sur les moyens propres à réaliser la sécurité et l'arbitrage. Cette situation explique pourquoi on a osé timidement les premiers pas vers un des termes particuliers du problème : les armements navals. On peut ajouter aussi que deux grands états, États-Unis et Grande-Bretagne, avaient un intérêt pressant à arrêter rapidement la course au tonnage des bâtiments de guerre et aux calibres de leurs canons.

L'histoire complète des négociations en vue du désarmement pourrait donc être divisée en deux parties, concernant : l'une les essais en matière navale, l'autre les travaux de divers organismes de la Société des Nations à Genève.

Les
Conférences
navales.

De nombreuses conférences navales (1) ont eu lieu depuis celle de Washington (12 juillet 1921 - 6 février 1922) : Conférence de Santiago du Chili (Mars - Mai 1923), Conférence de Rome (1924), Conférence tripartite de Genève (1927), enfin Conférence navale de Londres (Janvier-avril 1930).

Les résultats obtenus sont bien maigres par rapport à la longueur des négociations et à l'espérance que ces manifestations de pacifisme avaient suscitée.

Les traités de Washington et de Londres ont tout au

(1) Sur la question du désarmement naval un historique fort bien résumé figure dans le rapport de M. DUMESNIL (Budget de la Marine pour 1929) (J. O. Doc. Parl. 1929, pages 1722 et suiv).

plus réalisé une limitation frappant les bâtiments de ligne. « La proposition transactionnelle » de la France (1) (Genève 1927) a permis l'accord actuel anglo-nippon-américain concernant les croiseurs et destroyers, mais cet accord lie seulement les trois grandes puissances navales. La lutte sous-marine a été humanisée (Résolution ROOR du traité de Washington - Traité de Londres 1930). Les puissances maritimes ont surtout consenti, avec de nombreuses réticences, à prolonger la vie active des grosses unités navales (2), mais on n'obtint pas cette large réglementation générale, qui seule aurait permis un véritable désarmement naval.

A l'heure actuelle, un résultat plutôt contraire a été obtenu. Les deux traités de Washington et de Londres consacrent les hégémonies navales, respectives, de la Grande-Bretagne et des États-Unis.

Cette situation se trouve implicitement définie, semble-t-il, par les stipulations du traité du Pacifique (31 décembre 1921. Accord du 6 février 1922) qui maintiennent le statu-quo des fortifications dans le Pacifique et conservent le silence au sujet des îles Hawaï et de Singapour.

e désarme-
ment
Genève.

Quant au désarmement général, terrestre, naval, aérien, de gros progrès auraient pu être accomplis si le « protocole de Genève » (Octobre 1924), donnant un sens précis aux obligations de l'article 16 avait été ratifié.

La « Commission mixte » s'était appliquée la première (1921) à fouiller les aspects touffus du problème du désarmement. Ses travaux permirent le rassemblement d'une documentation abondante, concernant les différents éléments de l'organisation militaire des divers pays. La Société des Nations publia à partir de 1924 (3) un « Annuaire militaire », où l'on peut trouver des renseignements multiples, en particulier à propos des effectifs et des dépenses de défense nationale de chaque puissance. Les échanges de vues qui eurent lieu, au sein de la « Commission mixte » furent surtout doctrinaux et c'est la « Commission préparatoire du désarmement », instituée par le Conseil de la S. D. N. le 12 décembre 1925, qui

(1) Voir rapport de M. DUMESNIL, cité supra.

(2) Réglementation connue sous le nom de « vacances navales ».

(3) Voir « Le désarmement et l'organisation de la paix » (ouvr. cité supra, pages 31-32).

aborda dans son ensemble la résolution pratique du problème du désarmement.

Cette très importante Commission est en réalité l'organe de travail du Conseil, auquel les paragraphes 2 et 3 de l'article 8 du Pacte a donné une compétence générale en matière de réduction et de limitation des moyens de guerre.

Quoique simple organe délibérant pour avis, la Commission préparatoire a reçu du Conseil un mandat très large. Les membres des diverses nations qui la composent ne sont pas des experts indépendants, mais des représentants des gouvernements jouissant de toutes les prérogatives attachées à cette qualité, en particulier celle d'examiner et de se prononcer sur les aspects politiques des questions soumises à leurs délibérations.

Semblables pouvoirs n'appartiennent pas aux organismes d'études, constitués par la Commission préparatoire elle-même.

La Sous-commission « A » (1), composée de simples experts militaires, a reçu l'unique mission d'examiner les éléments du problème qui appartiennent exclusivement aux techniques militaire, navale, aérienne et administrative, propres aux départements ministériels de défense nationale.

La Sous-commission « B » (2), sorte d'émanation de la « Commission mixte », a été chargée de l'étude des questions non militaires : politiques, économiques, sociales, financières que suscitent nécessairement l'élaboration d'une convention de désarmement.

Ces deux Sous-commissions « A » et « B » doivent examiner de manière approfondie les points de vue divers qui leur sont soumis, mais elles ne peuvent se prononcer quant au fond. Toutes les solutions proposées par leurs membres sont discutées, renvoyées avec les observations qu'elles ont soulevées à la Commission préparatoire, qui seule choisit, adopte ou rejette les différentes suggestions.

Pour établir une cohésion dans le fonctionnement de cet appareil assez compliqué, il fut décidé de confier la

(1) Constituée le 18 mai 1926 — Voir Doc. de la S.D.N. — C 425 — M 158 — 1926, IX, pages 11-12-13.

(2) Constituée le 19 mai 1926 — Voir Doc. de la S.D.N. — C 425 — M 158 — IX, page 31.

présidence de chacune des deux Sous-commissions à chacun des vice-présidents de la Commission préparatoire.

Le question-
naire
soumis à la
Commission
préparatoire
à désarme-
ment.

Lorsque le Conseil de la Société des Nations institua la Commission préparatoire (Séance du Conseil, 12 décembre 1925) pour orienter ses études, il lui transmit un questionnaire (1).

Ce document doit être considéré comme ayant une importance primordiale pour la suite des négociations. En effet, si les avis des différents États intéressés sont parfois diamétralement opposés au sujet du choix de la méthode à employer pour résoudre les équations compliquées du désarmement, les mêmes parties ont pu aboutir à une transaction pour déterminer les données mêmes du problème.

Malgré certaines répétitions apparentes qui, à première vue, font songer au pléonasme, le questionnaire envoyé à la Commission préparatoire lui soumet la presque totalité des interrogations, que peut suggérer le mot : désarmement.

Les idées contenues dans le questionnaire peuvent être résumées comme suit :

1^o Quels sont les armements limitables, ceux de paix proprement dits, ou bien la limitation doit-elle s'étendre à divers éléments de puissance, dont un pays peut se servir en temps de guerre ? (questions I, II, IV, VI du questionnaire).

2^o Quels éléments concrets devra-t-on considérer pour établir une limitation des armements : effectifs, matériel ou montant des dépenses ? (questions II, III, V). Cette question implique en substance, le choix d'un procédé de comparaison.

3^o Pour en arriver au désarmement général ne pourrait-on pas procéder par voie d'accords régionaux (question VII) ?

4^o Enfin, comme on l'avait signalé dès le début de ce chapitre, l'inévitable article 16 fait l'objet, sous une forme très diplomatique, à la question VI, d'une sorte d'aveu interrogatif.

Le désarmement peut-il devenir réalité tant que les modalités d'assistance en faveur de l'État attaqué n'auront pas été précisées ? Les deux derniers points de vue : étendue

(1) Composé de huit questions principales — Voir S.D.N. — Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement, C 425 — M 158, 1926, IX.

territoriale d'application des accords futurs, incidence des stipulations de l'article 16 sur l'issue des négociations, appartiennent au domaine spécifiquement politique. On peut dire qu'ils sont, dans un certain sens, accessoires à la question proprement dite du désarmement. On ne s'occupera donc ici que des deux premières idées énoncées ci-dessus.

Quels sont les armements susceptibles d'être limités ? Toutes les délégations ont reconnu, comme l'affirme Monsieur Paul BONCOUR, qu'on ne saurait « actuellement, faire entrer en ligne de compte les forces de *toutes sortes*, dont un pays adverse pourrait faire usage en temps de guerre ». « On ne peut intervenir d'aucune manière, aucun pays ne le supporterait, dans ce qui forme l'ensemble de sa géographie et de son économie (1) ».

On s'est mis d'accord, en principe, pour décider qu'il était seulement possible « de limiter les forces de terre, de mer ou aériennes, entretenues en permanence en temps de paix par les divers pays, ou pouvant être utilisées immédiatement, sans mesures préalables de mobilisation » (2).

S'il existait un point de vue commun, quant au principe, deux courants de suggestions divergents se sont manifestés, dès le commencement des discussions à la Commission préparatoire du désarmement, à propos du choix des facteurs à prendre en considération pour évaluer des armements nationaux, en un mot, pour les proportionner.

On peut grouper les tendances différentes en deux thèses opposées : française, britannique, auxquelles on a déjà eu l'occasion de faire allusion.

La première de ces thèses prétend faire appel à trois notions, pour déterminer les diverses catégories d'armements limitables. Ces trois notions étant : Armements de paix, mobilisation dans le sens habituel que les militaires donnent à ce mot, mobilisation industrielle. (3)

(1) Commission préparatoire du désarmement — Séance du 18 mai 1926 (Doc. S.D.N. C 425 — M 158 — 1926, IX, page 29).

(2) Texte du rapport de la Commission préparatoire au sujet des travaux de sa première session — Commentaire de la question II a) (même document que supra, pages 121-122).

(3) Notions énoncées par M. de BROUKERE (Belgique), séance du 18 mai 1926 (Doc. cité supra, page 21).

Cette conception conduit à limiter les moyens de combat proprement dits en tenant compte de certaines facilités de mobilisation (réseau de mobilisation, réseau de communications) et de l'existence d'un équipement industriel propre à s'adapter rapidement aux conditions d'une production de guerre (1).

Le Vicomte CECIL prétend au contraire, que tous les précédents facteurs ne peuvent pas être pris en considération, car ce serait revenir à l'évaluation des armements de guerre *éventuels* d'une nation. La Commission préparatoire l'a estimé impossible. (2)

On retrouve dans ces deux thèses les théories adverses en matière navale : proportionner les forces armées aux besoins généraux et aux moyens économiques de chaque nation, ou au contraire, ne tenir compte que du degré de développement des armées et flottes, dont dispose, en permanence, l'adversaire éventuel (relativité entre armements).

La seconde grande question, que la Commission préparatoire s'est proposée d'étudier, est la recherche des formes diverses que pourraient revêtir la réduction et la limitation des forces armées.

Le Conseil, dans son questionnaire, faisait allusion à divers procédés : diminution des grandes unités du temps de paix, ou des effectifs qui les composent ; limitation du matériel dont elles sont dotées et de celui entretenu d'autre part dans les réserves de guerre, ainsi que des effectifs quelconques immédiatement mobilisables ; diminution de la durée du service actif ; ou encore réduction et limitation des dépenses afférentes à la défense nationale (Questions II et III du questionnaire déjà cité).

Ce sont ces diverses méthodes que dans le langage courant on a pris l'habitude de synthétiser en deux formules : limitation par voie directe, limitation par voie budgétaire.

En l'état actuel de ses travaux, la Commission prépa-

(1) Tel est bien le sens de la formule proposée par M. Paul BONCOUR (séance du 19 mai 1926) (Doc. S.D.N. C 425 — M 518, 1926, IX, page 25).

(2) Rapport de la commission préparatoire (voir note 2, page 45).

ratoire semble s'être arrêtée à une formule mixte (1) : limitation par la méthode directe des effectifs et des matériels naval et aérien. Cette limitation étant complétée par une *publicité* (non une limitation) des dépenses budgétaires intéressant l'ensemble des effectifs et armements.

Ce procédé permettrait, dans une certaine mesure, la limitation du matériel des armements terrestres pour lesquels les deux méthodes types : directe et par voie budgétaire, ont été écartées.

On semble donc compter, dans une très large part, sur le jugement de l'opinion publique pour contraindre les gouvernements à la sagesse et à la modestie, en ce qui concerne leurs programmes d'armements.

La limita-
tion
par méthode
directe.

Sans vouloir aborder ici le problème de la limitation par la méthode directe (2), il importe de faire connaître quels sont les motifs qui ont fait abandonner ce procédé quant au matériel terrestre. On pourra avoir alors une idée exacte de l'importance donnée, par la Commission préparatoire, à la publicité des dépenses militaires.

Limiter et réduire les armements en les enfermant dans des fixations quantitatives englobant les diverses catégories (voie directe) pouvait sembler à priori une méthode excellente. En effet, elle va droit au but à atteindre. En réalité on est en présence d'une série de questions subsidiaires à résoudre, qui concernent la détermination des catégories elle-mêmes. Ce problème se trouve ainsi compliqué, au point de devenir insoluble.

Toutes les controverses, bien connues du public, et qui ont passionné les lecteurs des journaux aux époques de chaque conférence navale, ont pour origine les difficultés rencontrées, par les négociateurs, pour arriver à établir une liste équitable des divers types de bâtiments.

Les caractères techniques communs à certains navires de guerre (tonnage, nombre de canons, calibre) ne manquent pas cependant, et permettent des comparaisons relativement

(1) Deuxième lecture du projet de Convention du désarmement (Doc. S.D.N. - C 195 - M 74 - 1929, IX) voir pages 160 et 181 et Annexes, page 222).

(2) Voir rapport de la sous-commission « A » (Doc. S.D.N. - C 739 - M 278 - 1926, IX) pages 24, 37 à 55, 62 à 137.

aisées. Il en est de même pour les appareils aériens. Là encore on est en présence d'une série de facteurs précis, bien définis, qui se retrouvent dans tout avion (puissance du moteur, vitesse d'ascension, plafond, rayon d'action, charge utile). (1)

Malgré d'âpres controverses concernant les « réserves instruites » la limitation directe des effectifs ne présente aucune difficulté.

Pour le matériel des armées de terre, on se heurte au contraire à des arguments d'ordre technique et surtout politique, qui ne permettent pas l'utilisation d'une des deux méthodes de limitation, à leur état pur.

Il est impossible, quoique le Comte BERNSTROFF et Monsieur LITVINOFF l'aient soutenu (2), de découvrir des critères techniques sûrs au sujet des multiples armes et engins qu'emploient les armées de terre dans la bataille. Par exemple : deux armes automatiques de modèles différents peuvent avoir des valeurs de combat allant du simple au décuple (vitesse de tir, calibre, poids du projectile, échauffement de l'arme, précision, appareil de pointage, etc... etc...). En outre, il est presque impossible de discriminer dans les approvisionnements les armes en état de tir, de certaines pièces, dites détachées, qui peuvent être en réalité des armes mi-usinées, utilisables après un montage ou une finition n'exigeant qu'une durée de travail très courte.

Il faudrait donc établir une liste, ou plutôt même des *listes nationales* très détaillées pour chacune de ces armes, pièces et leurs munitions en tenant compte des multiples qualités techniques signalées précédemment.

On ne doit pas oublier également la situation des pays non industriels, qui sont obligés de stocker un important matériel de guerre. Il serait nécessaire d'en tenir compte pour déterminer les quantités d'armes et engins que chaque État serait autorisé à entretenir.

La limitation par voie directe conduit donc à des in-

(1) La Commission préparatoire s'est arrêtée à la limitation de la puissance motrice globale (voir projet de convention adopté en deuxième lecture - ch. II, Doc. S.D.N. - C 195 - M 174 - 1929, page 223)

(2) Voir document cité note 1, page 46, pages 165 à 167, 176, 181.

compatibilités nombreuses (1). A supposer même que les techniciens arrivent à les surmonter, l'établissement d'un contrôle sévère serait nécessaire pour rendre efficace une limitation des armements, appliquée à une telle poussière de catégories à spécifier. Ce contrôle prendrait la forme d'un véritable espionnage. Aucune souveraineté n'est certainement disposée à le supporter. Les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie se sont prononcées contre cette idée de manière très catégorique (2).

Problème technique difficile à résoudre, contrôle écarté, restait alors la méthode budgétaire que la délégation française proposa (3).

La limita-
tion
par voie
budgétaire.

On pouvait envisager l'application de ce procédé soit comme un moyen complet de limitation étendu à tous les armements, soit comme moyen complémentaire de la méthode directe. Dans ces deux hypothèses les questions techniques soulevées par son adoption restent les mêmes.

A priori ce procédé de limitation (par voie budgétaire) devrait satisfaire tout le monde. « A vous France, déclarait solennellement le Président de l'Assemblée, la Société des Nations vous autorise à dépenser « X » milliards pour assurer votre défense; Grande-Bretagne vos budgets annuels naval militaire et de l'air-force ne dépasseront pas « Y » livres-sterling; Italie « Z » liras sont suffisantes pour conserver ce qui vous reste du grand héritage de Rome ». L'habituel auditoire mondain entendra peut-être un jour un discours de ce genre dans la grande salle des séances de Genève. Ce soir là les vendeurs de journaux s'enroueront sur les Grands Boulevards; mais avant cette date historique, de nombreux experts auront pâli devant d'aussi nombreux problèmes préjudiciels qu'ils auront eu à résoudre.

Dès les premières séances de la Commission préparatoire

(1) Voir document cité note 1 page 46 - Déclaration de MM. SATO (Japon), MARKOVITCH (Serbie), DE MARINIS (Italie), COBIAN (Espagne), MASSIGLI (France), SOKAL (Pologne), pages 162 à 164, 168 à 171.

(2) Voir doc. déjà cité (C 195 - M 74 - 1929, IX) Lord CUSHENDEM - page 174 - également Général de MARINIS (Italie) séance du 20 mai 1926 (C 425 - M 158 - 1926, IX, page 55).

(3) Doc. 195 - M 74 - 1929, IX, page 160.

du désarmement, le Vicomte CECIL faisait remarquer « qu'actuellement les méthodes employées par les différents pays pour établir les budgets sont si diverses qu'il est difficile de procéder à une comparaison des dépenses de ces pays. On peut se demander, disait-il, si nous ne devrions pas rechercher quelque méthode grâce à laquelle les pays conviendraient d'établir, pour les besoins du désarmement, des relevés comparables entre eux ». (1)

Le délégué britannique songeait probablement aux catégories de dépenses de natures différentes qui composent les budgets des divers États, en particulier ceux des ministères de la guerre.

En France, le budget de la Guerre pour 1929 contenait les crédits destinés à des forces de police militarisées, (Gendarmerie, Garde républicaine). Les troupes métropolitaines stationnées dans les territoires sous protectorat ou sous mandat, étaient entretenues sur ce budget; il y figurait même des autorisations de dépenses qui n'étaient pas militaires à proprement parler, par exemple : 15 millions destinés à la construction de logements de sous-officiers de carrière mariés. Pour une large part (hors les camps) c'était une dépense de caractère social, conséquence des dispositions de la loi sur les habitations à bon marché (loi du 13 juillet 1928). Les militaires devaient profiter de ces avantages, comme les autres citoyens.

Si l'on conçoit fort bien que la France, Etat construit avant tout sur l'idée d'unité, inscrive certaines dépenses de défense des territoires d'outre-mer dans un de ses budgets métropolitains, on n'ignore pas la forme constitutionnelle hybride de l'Empire britannique, mixture de conceptions unitaires et confédérales. Dès lors : Dominions, États libres, Colonies sont chargés personnellement d'entretenir les effectifs qui réalisent leur sécurité. Les Indes ont leur budget de défense nationale spécial qui, non seulement, pourvoit aux dépenses de l'Armée indienne mais encore à la totalité de celles nécessaires aux troupes britanniques y tenant garnison. Le budget des Indes assure même les frais de leur recrutement, de leur instruction dans la métropole et de

(1) Doc. C 425 — M 158 — 1926, IX, page 29.

transport à la Colonie. Ces dernières dépenses sont alimentées par une subvention du budget des Indes au budget de la Guerre anglais (en 1927/28 elle a atteint 1.600.000 £).

Ainsi, alors que le budget de la guerre britannique s'élève pour 1928/29 à 286.500.000 dollars (1) celui de l'Armée des Indes atteint 206.625.000 dollars, ce qui double le chiffre des dépenses de l'Angleterre, si on applique à cet État la conception unitaire française des budgets de guerre. Celui de la Grande-Bretagne comprend les pensions militaires, en France elles figurent au budget des finances.

Les Pays-Bas ont également réalisé une séparation financière complète entre la métropole et les Indes Néerlandaises (2).

De même encore, la Belgique abandonne au Congo Belge le soin d'assurer sa sécurité, le budget indigène y pourvoit.

Si l'on veut donc comparer entre elles les dépenses de défense nationale des diverses nations, une condition minimum doit être réalisée : à savoir composer une sorte « d'espéranto budgétaire ».

Il ne faut pas songer à imposer aux États une méthode uniforme de présentation, de contexture dans leur budget (3). Les différentes divisions budgétaires adoptées par chaque pays correspondent le plus souvent à une structure de l'appareil administratif, à des règles de son fonctionnement qui lui sont propres.

L'organisation administrative est le résultat de traditions, coutumes politiques, mœurs séculaires spécifiquement nationales. Le temps n'est pas encore venu, où les hommes ayant « standardisé » leur mentalité, une convention internationale pourra bouleverser de fond en comble la vie interne des nations.

(1) Les chiffres ont été convertis en dollars pour rendre comparables les sommes du budget anglais exprimées en livres-sterlings, à celles de l'Inde exprimées en roupies.

(2) Budget des Indes Néerlandaises pour 1924 - Total 43.017.140 dollars dont 27.385.000 dollars pour l'armée.

(3) Tel est le sens de la résolution adoptée par la sous-commission « B » le 29 novembre 1926 (Doc. S.D.N. - C P D 29, page 207). Également rapport de la sous-commission « A » (C 739 - M 278 - 1926, IX, page 60).

Le problème de la limitation des armements par voie budgétaire conduit-il donc lui aussi à une équation impossible ? La sous-commission « B » consultée par la Commission préparatoire, répond négativement.

On peut extraire des chapitres des budgets nationaux certains chiffres qui seront groupés sous différents titres d'un « relevé-type » de dépenses (1). Restait à trouver ce relevé. Telle fut la tâche confiée à un « comité d'experts en questions budgétaires », dont le « comité d'études » se réunit pour la première fois à Genève, le 1^{er} mars 1927 sous la présidence de l'expert français M. JACOMET, Contrôleur de l'Administration de l'Armée. (2)

Les travaux
des experts
en questions
budgétaires.
Le Relevé-
type.

L'établissement d'un relevé-type préjugait l'examen de questions multiples, à la fois économiques, budgétaires et comptables. La première pouvait être formulée ainsi : Est-il possible de donner une définition des dépenses de défense nationale ?

La Commission mixte avait déjà répondu, d'accord en cela avec la notion qui s'était dégagée au cours des séances de la Commission préparatoire, que ce serait une erreur manifeste de considérer comme dépenses afférentes à la défense nationale toutes les dépenses, qui, à un titre quelconque, accroissent le pouvoir de combat d'un pays; (on pourrait en effet considérer comme telles toutes les dépenses relatives à l'enseignement et aux chemins de fer) (3).

Les experts ont estimé qu'il était impossible de trouver la formule de définition demandée. Ils ont cru suffisant de dresser une liste de ces dépenses. Les éléments de cette liste sont devenus les titres du relevé-type (4) (consulter

(1) Résolution adoptée par la sous-commission « B » le 29 novembre 1926 (Doc. S.D.N. C.P.D. 29, page 2) — Voir annexe II, à la fin de l'ouvrage.

(2) Voir les deux rapports de ce Comité du 12 mars 1927 (Doc. S.D.N. — C.P.D./C.Q.B/35) et du 1^{er} juillet 1927 (C.P.D./90 C.Q.B./49).

Les grandes lignes du problème et le mécanisme de la limitation par voie budgétaire, avaient été ébauchés dans le rapport de la sous-commission « A » (C 739 — M 278 — 1926, IX, pages 55 à 61, 137 à 140).

(3) Rapport des experts déjà cité — 12 mars 1927 (voir renvoi 2 page 65).

(4) Définitivement établi dans le rapport du 1^{er} juillet 1927 (page 11 et suivantes, voir renvoi 2 ci-dessus).

l'annexe II). L'accord s'est fait pour en exclure : les pensions militaires, le coût d'entretien des forces de police non organisées militairement, les dépenses de l'aviation civile (1).

Logiquement aussi on aurait pu considérer comme dépenses de défense nationale certaines subventions accordées à l'industrie, à la marine marchande, aux entreprises de transports automobiles, etc., par suite de l'utilité que présente en temps de guerre le matériel qu'elles exploitent ou les stocks qu'elles constituent et entretiennent. On a écarté ces subventions pour la bonne raison qu'un gouvernement pourrait très bien les dissimuler soit en majorant les prix d'achat (commandes et marchés conclus avec l'industrie privée), soit par les mille moyens fournis par le jeu des législations fiscales, ouvrières, commerciales (2).

Enfin la situation politique que la Conférence préparatoire pour la réduction et la limitation des armements réservera aux Dominions nécessitera des mesures spéciales.

Le comité d'experts ne formule pas implicitement l'opinion suivante; mais il semble que, selon qu'on considérera les Dominions comme des États vraiment indépendants leurs dépenses de défense nationale seront l'objet d'une limitation individuelle, ou qu'au contraire on les ajoutera à celles de la Grande Bretagne si l'on englobe les Dominions dans un tout, l'Empire britannique (3).

Ainsi fixé sur la nature des dépenses limitables, on pouvait se demander, si certaines catégories de dépenses ne seraient pas aptes à fournir des éléments d'appréciations ayant des qualités particulièrement précieuses, pour évaluer le développement de la puissance militaire d'un pays. Ce sont ces dépenses que la Sous-Commission « B » dénommait « Articles significatifs » (Key-items) (4).

(1) Rapport du 1^{er} Juillet 1927. (page 2, II).

(2) Même rapport (page 5, D. I).

(3) Cette seconde manière de voir — Grande-Bretagne, colonies, dominions, formant un tout — est la plus logique, en particulier, au point de vue défense nationale. Le Traité naval de Londres du 22 avril 1930 désignant lui-même cet ensemble d'États « Communauté des nations britanniques ».

(4) Rapport de la Commission mixte (Doc. S.D.N. — C.P.D. 26 page 20).

C'était, en résumé, transporter sur le terrain budgétaire le procédé de limitation par voie directe des différentes catégories d'armement, et les experts faisaient justement remarquer que, dans le cadre de ces considérations, la limitation des dépenses pouvait être envisagée comme une mesure subsidiaire, destinée à compléter le désarmement direct, ou à vérifier l'exécution des arrangements internationaux conclus en vue du désarmement. (1)

La détermination de certaines dépenses significatives présente de telles difficultés, que l'on a abandonné ce procédé de limitation. La principale de ces difficultés résulte du manque d'étanchéité des diverses grandes catégories de dépenses de défense nationale (effectifs, fabrication de guerre, entretien du matériel, etc....)

« Il est impossible de trouver un article présentant des caractéristiques suffisantes pour servir d'indice à l'évolution des armements des États. » (2)

Il serait plus pratique de limiter un *total* de dépenses, reconnues comme afférentes à la défense nationale. Elles figurent dans le relevé-type et sont groupées pour chaque grande catégorie d'armement (terrestres, navals, aériens, etc.) sous quatre rubriques essentielles, qui concernent en substance le personnel, les mouvements, les immeubles, le matériel de guerre.

Une autre question pouvait se poser, qui a déjà été évoquée sous une autre forme (3). Si on limite les dépenses annuelles de chaque État, ne faudrait-il pas tenir compte également des stocks de matériel accumulés, avant la signature de la convention de désarmement ? La conclusion du Comité d'experts est négative (4). Il est impossible actuellement, dans le domaine international d'utiliser les comptabilités matières qui n'existent que dans certains États;

(1) Rapport du Comité d'experts du 12 mars 1927 (Doc. déjà cité) Chapitres II et VII/30.

(2) Rapport du comité d'experts du 1^{er} juillet 1927 (Doc. déjà cité) page 9.

(3) Voir page 47 du présent chapitre (Matériel stocké par les États non industriels).

(4) Rapport du comité d'experts du 1^{er} juillet 1927 (Doc. déjà cité) page 9.

pour d'autres qui tiennent une comptabilité en valeur, les comptes sont établis pour la plupart des objets en se servant de prix conventionnels, ils ne peuvent donc donner une indication précise sur les véritables prix de revient des matériels. Il serait cependant nécessaire de connaître l'exacte vérité, si on veut utiliser l'évaluation en argent du matériel pour mesurer la cadence des armements.

Cette question des stocks en suscite une autre : Est-il possible et pratique de suivre ces reliquats de crédits annuels non employés, destinés au matériel neuf, et dans quelle mesure sont-ils utilisés ? (1)

Ces reports de crédits sont particulièrement intéressants pour les pays non industriels. Ceux-ci doivent acheter leur matériel de guerre de manière massive, en profitant de conditions économiques générales favorables.

Le Comité d'experts a proposé que chaque État, industriel ou non, fournisse annuellement des précisions concernant l'importance des fonds non utilisés au cours de l'exercice et reportés sur les exercices ultérieurs. Au surplus, dans le cas où la Convention de désarmement envisagerait une limitation de dépenses par grandes catégories, on pourrait prévoir des clauses laissant aux États une latitude suffisante pour pratiquer chez eux le système des reports. Ce procédé permet de constater une sorte de transposition financière de l'idée française émise dans la « proposition transactionnelle » de M. Paul BONCOUR (2) dans le domaine naval, autorisant le transfert d'un tonnage d'une catégorie de bâtiments dans une autre.

Après avoir tranché toutes ces questions, il s'agissait de donner les précisions nécessaires pour remplir les cases du relevé-type.

Quelles sont les chiffres, extraits du budget général de chaque État, qui y seront inscrits ?

Evaluer les armements d'une nation d'après ce qu'elle

(1) Rapport du comité d'experts du 12 mars 1927 (Doc. déjà cité) (chapitre II B).

(2) Proposition faite à l'Assemblée de la S.D.N. en septembre 1927, homologuée par le « Compromis franco-anglais de 1927 » (Voir rapport de M. DUMESNIL, pour le Budget de la Marine de 1929 — déjà cité page 40 du présent chapitre).

déclare dépenser dans ce but, suppose que l'on puisse connaître le montant brut des dépenses engagées pour satisfaire les besoins divers des effectifs (rémunération de services, alimentation, instruction, transports, etc.), l'entretien du matériel de guerre, le coût d'achat ou de fabrication des constructions neuves (bâtiments, fortifications, matériels de guerre).

Le total des crédits figurant aux budgets de défense nationale des divers États est très loin d'être pour tous ce montant brut, véritable indice des sacrifices consentis par un pays pour assurer sa sécurité.

En effet, pour certains États les crédits budgétaires correspondent à des dépenses brutes. Les recettes procurées par l'activité des Ministères de défense nationale (1) sont encaissées par un unique service des recettes (2). D'autres États emploient au contraire le système de la comptabilité nette; c'est-à-dire qu'à leur budget figure seulement un chiffre de dépenses, résultat d'une « contraction » (3), sorte de compensation entre les recettes et les dépenses d'un même service administratif. Cette seconde méthode, si l'on s'en tenait aux documents budgétaires de l'État qui l'applique, procurerait des nombres absolument erronés, quant à l'estimation de son effort militaire.

Le Comité d'experts a en outre fait remarquer, qu'avec l'emploi d'un semblable système comptable, les cessions de matériel d'un département ministériel à un autre pourraient constituer un des moyens pour échapper à la limitation, si on envisageait jamais d'appliquer le procédé de limitation des dépenses par catégorie.

Les divergences fondamentales que présente l'emploi des comptabilités brute et nette ne constituent pas cepen-

(1) Par exemple recettes provenant des services du Ministère de la Guerre en France (Chapitre V, pages 166 et suivantes du présent ouvrage).

(2) Tel est le système appliqué en France — Le Ministère des Finances centralise toutes les recettes — application de la règle de l'universalité du budget (Voir ALLIX — Traité élém. de Science des Finances — Ouvr. cité supra, pages 46 et suivantes).

(3) Voir ALLIX — idem.

dant un obstacle à une comparaison des chiffres fournis par les divers gouvernements dans leur relevé-type.

Les éléments numériques, communiqués à la Société des Nations, devront, en effet, comprendre : les crédits budgétaires, les crédits ouverts en vertu d'actes administratifs; toutes les recettes dont les administrations peuvent disposer en dehors de celles figurant aux budgets, en vue de dépenses de défense nationale; enfin les crédits votés en vue de cette défense dans des budgets autres que ceux des ministères militaires (1).

Sans vouloir pénétrer de manière plus profonde dans ce domaine technique budgétaire, dont on a voulu, très modestement ébaucher les contours, cet essai serait incomplet si on ne signalait pas la nécessité de pouvoir rapprocher les chiffres du relevé-type de ceux des documents législatifs, administratifs, financiers qui sont généralement l'objet d'une assez large publicité officielle. Ce point de vue intéresse l'efficacité même du contrôle, éventuel, destiné à assurer l'exécution de la convention future de désarmement.

Dans ce but, une ligne du relevé-type confronte les totaux obtenus avec les éléments des budgets militaires (*concordance*). On pourra constater des différences explicables, soit par l'inscription dans les budgets d'une dépense exclue de la liste (par exemple : pensions militaires), soit au contraire parce qu'un ministère civil pourvoit un service de défense nationale. Toutes ces différences donneront lieu à des explications, fournies par chaque État. De même, ils indiqueront en annexe l'origine interne des chiffres garnissant les rubriques du relevé-type (*correspondance*). Par exemple : Titre I, A (Forces terrestres, métropolitaines) Soldes, traitements, etc.... = 5.000.000 francs provenant des chapitres du budget de la guerre. Ch. 7 pour 50.000 francs, Ch. 10 pour 10.000 francs, etc....

Les relevés-types ainsi établis et expliqués seront envoyés à l'organe compétent de la Société des Nations, une première fois, deux mois après le vote du budget de chaque État (le relevé contiendra des dépenses prévisionnelles)

(1) Rapport du comité d'experts du 1^{er} juillet 1927 (Doc. déjà cité), page 16.

puis, une seconde fois, dans un délai de vingt-six mois après le début de l'année financière (dépenses réellement effectuées au cours de l'exercice). (1)

Quelle conclusion donner à cet exposé ? On est en mesure de répondre : Les travaux des experts en questions budgétaires et l'usage que l'on pourrait faire du relevé-type permettront désormais de rapprocher les chiffres de dépenses que l'on ne pouvait comparer par la simple lecture des budgets généraux, propres à chaque État. Dès lors, dira-t-on, la comparaison commode entre les dépenses de défense nationale des différentes nations étant devenue possible, il ne s'agit donc plus, pour limiter les armements, que de fixer des maxima pour les crédits militaires, navals et aériens, maxima à ne pas dépasser. La meilleure méthode pour réaliser le désarmement serait ainsi la voie indirecte des limitations budgétaires.

Difficultés
de compa-
raison
des dépenses
de Défense
Nationale
des diffé-
rents États.

Il est indispensable de pouvoir comparer entre eux les armements de diverses nations, si l'on veut les limiter de manière équitable; mais c'est une lourde erreur que de croire possible semblable comparaison par le simple examen des dépenses militaires des différents pays.

L'emploi du relevé-type offrira des commodités de rapprochement, de confrontation. Si ces deux derniers termes sont des qualités nécessaires, exigibles pour les chiffres que l'on veut comparer, elles ne sont pas suffisantes. Il faut encore, lorsqu'il s'agit de totaux numériques exprimant des dépenses, que les éléments intégrés dans chacun d'eux soient identiques et de même nature. Il n'en est pas ainsi en ce qui concerne les dépenses militaires d'États différents. Toutes comparaisons à leur sujet seront fausses et vaines.

Sur ce point, les diverses délégations de la sous-commission « A » ont fait des déclarations qui dénotent une insistance têtue, propre à détruire toute illusion (2).

Pourquoi les chiffres de ces dépenses ne sont-ils pas comparables ? Si l'on considère tout d'abord les dépenses de personnel (solde et entretien des effectifs) il faut bien

(1) Rapport du Comité d'experts du 1^{er} Juillet 1927 — page 7.

(2) Rapport de la sous-commission « A » (Doc. cité supra), pages 51 — V^e partie, 56 à 61 (France-Allemagne-États-Unis-Grande-Bretagne), 139 (Allemagne-États-Unis-Japon).

admettre qu'elles varient dans de notables proportions suivant qu'elles s'appliquent à une armée de conscription, ou au contraire à des troupes de volontaires. Le soldat astreint au service obligatoire est moins payé qu'un professionnel de métier. Le régime des soldes est complexe et variable.

Pour l'entretien des effectifs (alimentation des hommes, chevaux, habillement, harnachement, couchage, etc.), il convient de remarquer que ces divers besoins matériels, sont assurés par des services administratifs, dont le fonctionnement varie selon les divers pays; les prix de la main-d'œuvre et des matières ne sont pas les mêmes partout. Le rendement du service et la qualité de la main-d'œuvre employée interviennent également. Dans certains cas, pas de rémunération spéciale pour les hommes du contingent; au contraire, pour les petites armées de métier, ou lorsque la durée du service militaire obligatoire vient à être réduite, l'appel à une main-d'œuvre civile permanente, salariée, plus nombreuse, deviendra inévitable.

Le « standart of life » national intervient également. On ne peut, par exemple, empêcher les États-Unis d'entretenir leurs hommes sur un pied de 80 francs par jour (chiffre choisi arbitrairement) alors que la France estime pouvoir n'y consacrer que 15 francs.

Conclusion : pas de comparaison possible de dépenses afférentes au personnel.

Considérant les dépenses de matériel, on aboutit à la même constatation. Ici, le facteur main-d'œuvre entre en ligne de compte de manière plus aiguë encore que précédemment.

Pour l'entretien du matériel, les réparations, la plupart des États utilisent les services d'ouvriers civils. Les salaires varient pour un même nombre d'heures de travail du simple au décuple (7 dollars 75 à Bruxelles — 72 dollars à Philadelphie pour un ouvrier maçon) (1). Le rende-

(1) Rapport de la sous-commission « A » (Doc. cité supra), page 59.

ment du même travail reflète la perfection de son organisation (1).

On gravit encore un degré dans l'appréciation de ces différences, lorsqu'il s'agit des dépenses d'acquisition des constructions neuves. Pour certains pays on est en présence d'un coût d'achat payé, soit à l'industrie privée nationale, soit à l'étranger. D'autres États construisent ou fabriquent dans leurs propres manufactures.

Dans le premier cas le prix d'acquisition qui est un prix de vente, comporte un bénéfice, parfois des frais de transports; dans le second, le coût de chaque objet produit supporte les prix de revient des établissements constructeurs. En supposant qu'on puisse éliminer le bénéfice par certains calculs, de toute façon, même en ne considérant que deux prix de revient, ce sont leurs éléments constitutifs (main-d'œuvre, matière première, frais généraux) qui varieront.

Le jeu d'un certain nombre d'indices pourrait faire disparaître ces divergences, mais outre les complications inextricables d'un semblable calcul, « on n'aurait rien défini, car on n'aurait pas tenu compte du rendement industriel qui est infiniment variable suivant les pays » (2). Ainsi, à quoi conduirait la comparaison de dépenses de constructions neuves, pour caractériser la « cadence des armements » ? Ce n'est pas la dépense qu'il faut comparer mais le rendement effectif.

Puisque l'on se heurte à de semblables impossibilités, à quoi peuvent servir toutes les études provoquées par l'idée d'une limitation des dépenses de défense nationale ? Certes, pas au choix d'un pareil et unique critère pour réduire et comparer les armements; mais on pourra utiliser le moyen du relevé-type pour compléter, rendre plus efficace une limitation établie par la méthode directe. En tous cas, la

(1) « L'ouvrier américain gagne quatre fois plus que l'ouvrier français, mais il faut aux États-Unis 70 journées d'ouvriers pour fabriquer une voiture, alors qu'en France 300 sont nécessaires, de sorte qu'en définitive la main-d'œuvre incorporée dans une voiture coûte plus cher en France » — (Les comptes internationaux de la France — Jules PERQUEL — Editions du « Capital » 1930, page 29).

(2) Rapport de la sous-commission « A » (doc. cité supra) page 59.

publicité des dépenses de défense nationale dans le cadre du relevé-type offre un moyen de contrôle, compatible avec la notion de souveraineté.

Formules
de limitation
auxquelles
la Commis-
sion prépa-
ratoire du
désarmement
s'est arrêtée.

Malgré l'impossibilité de faire des comparaisons, ayant une précision scientifique, la connaissance de la somme globale consacrée par une nation pour sa défense nationale, la proportion des dépenses militaires d'un pays par rapport au total budgétaire, constituent des éléments d'appréciation sur ses efforts en vue d'une guerre. L'emploi du relevé-type permettra de connaître toutes les dépenses de défense nationale, quels que soient les postes budgétaires où elles figurent.

L'exécution des stipulations concernant la limitation des effectifs pourra être suivie par l'examen des chiffres de dépenses de personnel, car, malgré les différences signalées à leur sujet, il est relativement facile d'apprécier les effectifs réellement entretenus. Il suffit de confronter les chiffres de dépenses avec ceux des effectifs de base déterminés par les lois budgétaires annuelles dans la plupart des pays.

Les délégations nationales de la Commission préparatoire du désarmement n'ont pu se mettre d'accord sur le choix d'un procédé de limitation directe ou indirecte à propos du matériel terrestre. La solution de ce problème a été recherchée dans l'utilisation des données budgétaires.

L'examen de ce point particulier de l'énorme question du désarmement va servir de conclusion à l'étude qu'on vient de faire à propos de la limitation des armements par voie budgétaire.

La Commission préparatoire a écarté l'emploi de cette dernière méthode pour des raisons diverses. Les États-Unis, l'Angleterre, l'Italie ne peuvent admettre l'idée d'aucun contrôle matériel portant sur leurs budgets, pas plus d'ailleurs qu'une atteinte quelconque à leur liberté financière. L'Allemagne repousse le procédé et prétend que la méthode directe est utilisable; la réduction des dépenses sera automatiquement le corollaire d'une limitation des armements.

Dans un esprit de conciliation, la France et les États-Unis ont réussi à faire adopter, à une très forte majorité,

un texte (1) qui n'aura pas rendu vain le laborieux travail des experts.

A l'époque actuelle, l'état de la question peut être ainsi résumé : Pas de limitation des dépenses, mais une simple *publicité* de celles-ci, en utilisant les rubriques du relevé-type, particulièrement celles qui intéressent le matériel terrestre (2).

Il est à préjuger que, puisque l'opinion publique sera seule juge du désarmement terrestre (3), on sera conduit à détailler les rubriques suivantes du relevé-type : Matériel de guerre (M, armes, munitions et matériel de combat — *Mbis*, matériel de Génie et autre matériel de guerre — N, fabrication de matériel). L'accord, au sujet de ces nouvelles spécifications sera encore une fois difficile à réaliser, car il faudra concilier deux notions antagonistes. La nomenclature à établir devra présenter un maximum de détails pour ne pas être un leurre, une « comédie de désarmement », d'autre part la sécurité nationale comporte malgré tout pour chaque pays, le maintien d'un minimum de secret.

Certaines délégations proposeront peut-être d'employer le système de publicité très détaillé, institué par la « Convention sur le Contrôle du Commerce des armes », signée à Genève, en remplacement de celle de Saint-Germain, non entrée en vigueur (4). Il ne faudrait cependant pas confondre deux buts aussi différents au point de vue moral, tels que sont : défense nationale et contrebande de guerre. L'article 8 du pacte, alinéa 5 établit de lui-même la distinction. Il signale les dangers de la fabrication privée,

(1) « La Commission préparatoire du désarmement, après avoir écarté les systèmes de limitation directe des matériels en service et stockés; après avoir constaté que le système de la limitation indirecte (limitation des dépenses de matériel) n'a pas pu recueillir l'assentiment général, décide, que la limitation et la réduction des matériels doit être cherchée dans la voie de la publicité des dépenses ». (Doc. S.D.N. C 195 - M 74 - 1929, IX, page 179).

(2) M. POLITIS a dit qu'il en résultera une limitation « implicite des matériels de guerre ».

(3) MM. SATO (Japon), CLAUZEL (France), Séance de la Commission préparatoire du désarmement du 21 avril 1927 (C. 310 - M 109 - 1927, IX, page 305).

(4) Convention signée en 1919. Voir « le Désarmement et l'Organisation de la Paix ». Ouvrage cité supra, pages 162 à 181.

mais indique aussi qu'il faudra tenir compte de la situation de certains États « qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sécurité ».

Les mêmes méthodes de publicité ne peuvent convenir dans deux hypothèses qui s'opposent par la destination même des fabrications. Les unes sont destinées à des œuvres de banditisme international, les secondes à une nécessité licite et honorable pour les peuples qui veulent vivre libres.

Appréciation
des travaux
accomplis
en matière
de désarme-
ment.

Certaines réflexions, d'ordre général, s'imposent maintenant. Ceux qui déniaient toute activité heureuse à la Société des Nations, ne la connaissent que par quelques articles de presse souvent tendancieux, voire même seulement à travers les parodies faciles de revues de cabarets. D'autres, plus avertis, se chagrinent des lenteurs apportées à l'affirmation de son autorité. Caressant des chimères d'idéal ils sont anxieux, telle la jeune mère à chaque pesée insuffisante de sa progéniture. Ceux-là oublient, que des milliers de siècles ont été nécessaires pour conduire la pensée humaine à ses conquêtes actuelles.

Le désarmement, la limitation des moyens de guerre ? C'est un bouleversement de toutes les conceptions de la personnalité nationale, une véritable révolution. Comme le remarquait M. Georges CLEMENCEAU, jusqu'à ce jour, les grands mouvements populaires, malgré leur ampleur, ont plutôt réussi à changer la valeur des mots que celles des idées. (1)

Il y a lieu de se féliciter des travaux accomplis à Genève dans les diverses commissions d'experts. Seuls des obstacles d'ordre politique ont empêché, jusqu'à ce jour, la mise en vigueur de l'article 8 du Pacte. Que les stipulations de l'article 16 ne soient plus uniquement formelles, et une convention de désarmement sera rapidement paraphée.

Les échanges de vues concernant le désarmement ont déjà eu, à l'heure actuelle, des conséquences matérielles.

Dans l'attente du statut international à l'étude, divers États ont soumis leurs organisations militaires et navales à des réformes, par lesquelles les gouvernements tendent

(1) G. CLEMENCEAU « Au soir de la Pensée » — PLON 1930 — Tome I, page 93.

à satisfaire le besoin de sécurité à l'aide de moyens matériels minima. Ils veulent éviter ainsi d'engager des dépenses qui risqueraient de devenir inutiles le jour où une convention sera conclue.

La seule idée de désarmement et l'effort de propagande qu'elle a suscitée ont donc été créateurs en eux-mêmes. En présence des effets de cette sorte « d'idée-force », le sentiment de la justice oblige quiconque à marquer un point en faveur de la conception anglo-saxonne du Pacte, telle que l'analyse M. de LAPRADELLE (1).

En février 1930 les journaux anglais annonçaient que le Gouvernement travailliste suspendait la construction d'un certain nombre de croiseurs.

La France a été heureuse de mettre en harmonie les généreuses aspirations internationales présentes, avec le désir depuis longtemps exprimé par son peuple de voir réduire la durée du service militaire.

Les lois de réorganisation de l'Armée (Loi d'organisation 13 juillet 1927 — Loi des cadres et effectifs du 30 avril 1928 — Loi de recrutement du 23 mars 1928) réalisent un statut militaire minimum (2) très voisin de celui qui résultera d'obligations internationales futures.

Cet effort volontaire d'anticipation se retrouve dans une matière qui a fait choisir le titre de cet ouvrage, à savoir le budget de la Guerre en France.

Afin de permettre à ses représentants à Genève des discussions plus commodés, quant à l'importance de ses dépenses militaires, le budget du département de la Guerre pour 1930 présente une innovation considérable dans la texture de sa présentation. A partir du 1^{er} avril 1930 (nouvelle date d'ouverture de l'exercice financier (3), le Ministre de la Guerre assurera l'exécution de deux budgets distincts : « Budget de la guerre », « Budget de défense des territoires d'outre-mer ».

(1) Voir référence citée, renvoi (3) page 39.

(2) L'armée française comptait 57 divisions en 1923 — 20 en 1930; effectifs en 1920 : 651.738 hommes — en 1930 : 440.419 hommes (chiffres cités à la tribune de la Chambre par M. MAGINOT, Ministre de la Guerre (J. O. Déb. Parl., Ch. des Députés — 11/12/29 — page 4235).

(3) Loi du 27 décembre 1929.

La note préliminaire du projet gouvernemental du « Budget de la Guerre », pour 1930, justifie comme suit la réforme :

« Les autres pays européens séparent deux catégories « de dépenses. Leur réunion dans un même budget crée « des confusions les plus regrettables et permet à une certaine « propagande de représenter injustement la France comme « une nation militariste, au moment même où elle vient « de réduire la durée de son service obligatoire et l'effectif « de son armée. Il importe de ne pas donner d'arguments « apparents à cette propagande dont les effets se font sentir « non seulement à l'extérieur, mais à l'intérieur même du « pays. »

On a en effet signalé au cours de ce chapitre les différences qui existent dans la composition des budgets militaires des différentes puissances.

La réforme que la France vient d'accomplir marque une étape, un geste, vers cette unité internationale des modalités de présentation budgétaire au sujet des dépenses de défense nationale, qui serait un idéal au point de vue de leur limitation.

L'utilisation du relevé-type des experts conduira peut-être les différents gouvernements à réaliser cet idéal.

La France
présentée
comme
une nation
militariste.

Dans ce domaine, comme ailleurs, la vieille France, soi-disant routinière, a montré la voie. Cependant la « note préliminaire » qu'on vient de citer fait allusion à une propagande malveillante, insidieuse et obstinée qui a voulu stigmatiser de par le monde le militarisme français.

Quels pouvaient être les arguments des accusateurs ? Certainement pas une progression du nombre des grandes unités, des effectifs, ou l'augmentation de la durée du service obligatoire. On arguait de l'importance de l'augmentation continue des dépenses de défense nationale françaises (1).

Ces esprits, attentifs, semblaient oublier le fait que la France avait dû soutenir deux guerres coloniales très dures (Riff et Syrie en 1925/26) et il eût été au moins impartial

(1) Ces dépenses ont été de : en 1922 : 4.873.288.767 — en 1924 : 5.945.638.938 — en 1926 : 7.740.224.108 — en 1927 : 10.706.444.522. (Chiffres présentés dans le projet de loi de finances pour 1928, imprimé sous le N^o 4310 — Imprimerie Nationale — pages 69 et suivantes).

de donner la même publicité tapageuse aux chiffres des budgets militaires des autres grandes Puissances.

Cette propagande, qui a frappé l'opinion mondiale et même nationale, a certainement porté préjudice au renom pacifique de la France.

Ceux qui menaient l'attaque avaient encore une fois utilisé les inévitables comparaisons des dépenses militaires.

Depuis quelques années, une épidémie de « rage comparative » semble s'être abattue sur le Monde. Où vont la science, les progrès de la pensée ? N'a-t-on point d'autres moyens d'investigations que ceux employés par les premiers mouvements humains du connaître ?

Toutes les comparaisons présentées à propos des dépenses de défense nationale sont, en général, superficielles, et qui plus est, fausses.

Leurs auteurs (1) devaient ignorer les multiples divergences budgétaires et comptables dont les experts ont tenu compte pour établir leur relevé-type.

On a prétendu mettre sous les yeux de « l'homme de la rue » des chiffres exempts de toute critique en multipliant les dépenses militaires de 1914, des différentes nations, par un coefficient de dépréciation monétaire.

Les résultats obtenus sont forcément inexacts. C'est méconnaître le principe fondamental qui veut que dans un pays à monnaie dépréciée il existe toujours une différence entre le pouvoir d'achat de la monnaie à l'intérieur et son pouvoir d'achat à l'étranger.

La différence peut être favorable pendant un certain temps, mais elle devient défavorable, lorsque à la suite d'une chute accélérée du change, l'augmentation des prix intérieurs arrive à dépasser celle du coefficient de dévalorisation.

En période de revalorisation le pouvoir d'achat intérieur de la monnaie est souvent inférieur au pouvoir d'achat mondial.

Que vient faire dans tout cela le brutal et approximatif coefficient de dépréciation de l'étalon monétaire, si l'on veut

(1) Par exemple « l'Allemagne désarmée ». Article de « la Revue Politique et Parlementaire » du 10 juillet 1929.

prouver, par exemple, une augmentation des matériels de guerre acquis ou fabriqués ?

Tenant compte de ces faits, quelques auteurs ont préféré utiliser une autre méthode. Ils employèrent comme multiplicateurs les indices des prix (gros et détail) et les nombres indices du prix de la vie, pour transformer les chiffres des différentes catégories de dépenses militaires d'avant-guerre (achats de matières en gros ou en détail, soldes, traitements, main-d'œuvre). L'opération était aussi ridicule. Ces divers indices ne sont pas établis par les mêmes procédés dans tous les pays.

Le seul cas qu'il faille faire de tous ces procédés soi-disant excellents, c'est de les retourner contre ceux qui ont voulu en user pour déconsidérer la France. Si on applique en effet celui du coefficient de dévalorisation monétaire aux budgets militaires des grandes Puissances, on constate que la France a diminué en valeur absolue le total de ses dépenses de défense nationale (voir tableau III), (1).

Conclusion.

Le Monde, issu de la Grande Guerre, aspire au calme dans la paix; il en a surtout besoin. Les individualismes nationaux sont encore égoïstes, et la Société des Nations bien frêle pour permettre aux peuples de s'abandonner du jour au lendemain à une quiétude désarmée. Ils ont trop longtemps vécu sous la menace de l'invasion.

Techniquement, le désarmement est possible. Plusieurs gouvernements semblent s'être engagés dans une première phase de la réduction des armements, qu'on peut appeler le stade volontaire. Est-ce la conséquence d'un acte de foi dans la paix réalisée ? Il faut plutôt dire qu'on semble rechercher une sorte de conciliation entre le besoin de réaliser la défense nationale et celui de diminuer les dépenses publiques correspondantes, qui sont pour l'instant moins urgentes à engager que d'autres.

Une boutade pourrait synthétiser ces tendances actuelles : « Chacun veut maintenir, au rabais, sa puissance guerrière ».

(1) Ce tableau a été composé par le Contrôleur de l'Armée LACHENAUD et utilisé au cours d'une conférence à l'École Supérieure de Guerre en 1929. Toutes les dépenses ont été converties en dollars, ce signe monétaire étant toujours resté stable par rapport à l'or. Les chiffres ayant servi de base aux calculs étaient ceux de l'Annuaire militaire de la S.D.N.

TABLÉAU III

Crédits de la Défense Nationale des principales Puissances en 1913 et en 1929

FRANCE	ALLEMAGNE	GRANDE-BRETAGNE	ITALIE	ÉTATS-UNIS	JAPON
1913 dollars Comptes définitifs. Guerre : 308.000.000 Marine : 106.000.000 Colonies Armée Col. : 16.800.000 Total 430.400.000	1913-1914 dollars Guerre: 368.224.000 Marine : 116.159.000 Total : 484.383.000	1913-1914 dollars Guerre : 176.055.000 et Air : 254.095.000 Marine : 430.150.000	1913-1914 dollars Guerre : 117.100.000 Marine : 59.400.000 Colonies : 1.900.000 Total : 178.400.000	1913-1914 dollars War Dept : 202.208.894 Navy Dept. : 136.856.301 Total : 339.065.195	1913-1914 dollars Guerre : 46.276.000 Marine : 47.259.000 Total : 93.535.000
1929 dollars Budget voté : Guerre et Aéronautique : 264.403.000 Compte spéc. de l'Armée du Rhin : 19.931.000 Marine et Aéronautique : 115.765.000 Colonies : 19.168.000 Armée col. Total 419.274.000	1928-1929 dollars Reichswehr : 117.478.000 Reichs- Marine : 50.463.000 Total : 167.941.000	1928-1929 dollars Guerre : 205.250.000 Air : 81.250.000 Marine : 286.500.000 Total : 573.000.000	1928-1929 (Projet) dollars Guerre : 139.700.000 Aéro : 36.800.000 Marine : 60.600.000 Colonies : 18.900.000 Total : 256.000.000	1928-1929 (Projet) dollars War Dept. : 396.823.143 Navy Dept. : 362.167.020 Total : 760.990.163	1928-1929 dollars Guerre : 108.712.270 Marine : 134.270.648 Total : 242.982.918
Diminution 2,5 %	(1)	Accroissement 33,2 %	Accroissement 43,4 %	Accroissement 124 %	Accroissement 154 %

(1) Aucun pourcentage n'a été calculé pour l'Allemagne. L'armée allemande d'avant-guerre et la Reichswehr actuelle correspondent à des formules militaires essentiellement différentes. Avant 1914 : armée de service obligatoire, aujourd'hui : armée de métier, effectifs et matériels limités par des stipulations internationales.

CHAPITRE III

Aspect total de la défense nationale

Ses conséquences budgétaires

« Guerre de peuples, conflit mondial, guerre d'effectifs, guerre de matériel, guerre scientifique, guerre totale absorbant toutes les ressources humaines et matérielles de nations entières, bouleversant l'univers, abolissant progressivement l'antique distinction entre les civils et les militaires, les jetant tous dans la lutte sous des formes diverses et ne choisissant plus ses victimes, suspendant l'activité productrice pendant des années, ou ne l'orientant que vers des œuvres de mort. Telle est la guerre moderne. »

(M. Paul Boncour — *Rapport du projet de loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre* — J. O., *Doc. Parl.* — 1927, page 257).

La notion
de Défense
Nationale
dans
l'histoire.
(Aperçu
historique)

Ce sont les nations, avec leurs organes de direction coordinateurs, leurs hommes, leurs usines, ressources naturelles et richesses financières, qui participent au conflit armé. Telles sont les conclusions admises maintenant par tous, à la lumière des événements de la guerre mondiale (1).

Avant cette catastrophe, pour beaucoup, l'appel aux armes n'impliquait certes pas de semblables effets.

(1) Un article paru dans la « Revue politique et parlementaire » du 10 mai 1920 « La Civilisation tuera-t-elle la guerre ? » fait ressortir ces caractères de la guerre moderne.

Quelques auteurs isolés, ayant à un plus haut degré que les autres le don d'imagination, avaient jeté, dans leurs romans (1), certaines précisions anticipatrices parmi la grande foule. Ils prophétisaient seulement certains aspects picturaux de la bataille proprement dite. Si des philosophes allemands avaient prôné la guerre totale, eux aussi n'envisageaient que la conduite plus sauvage des opérations. Abolissant la distinction traditionnelle entre combattants et non combattants, la guerre écourtée par l'effroi des populations civiles pouvait réaliser le plan germanique par les armes.

Norman ANGELL (2) avait prédit avec justesse que la guerre ne paierait pas le vainqueur, les deux camps en sortiraient ruinés. Le philosophe anglais n'avait pas été cru.

JAURÈS, dans son « Armée Nouvelle », avait eu quelques vues exactes de l'organisation militaire future (3).

Cependant on n'avait, semble-t-il, en rien prévu le bouleversement des conceptions politiques et économiques admises quant au rôle de l'État : Renforcement des pouvoirs de l'exécutif (4), intervention dès le temps de paix dans les diverses branches de la vie économique du pays pour en préparer la mobilisation.

L'étatisation des moyens de production faisait partie du programme des théories socialistes (Socialisme d'État). Encore poursuivaient-elles une amélioration du sort des hommes dans la paix et non une adaptation des moyens de production nationale pour le temps de guerre.

Était-il possible d'avoir, avant 1914, ces idées de collaboration intégrale de toutes les forces d'une nation ?

La Convention, en décrétant la levée en masse des

(1) Certains ouvrages de Jules VERNE — Ct DRIANT (tué aux bois des Caures — Verdun — février 1916).

(2) « La Grande Illusion ». Il avait eu tort de croire à la guerre courte. Les nations ont pu se priver pendant longtemps des bras de leurs travailleurs masculins adultes. L'impossibilité économique de Norman ANGELL, s'est révélée possibilité.

(3) Idées du Service militaire à très court terme. Utilisation des réserves — Equipement des frontières — Les lois militaires actuelles les réalisent en partie.

(4) Voir JACQUELIN — « Cours de droit administratif » (Doctorat 1927-28) — « Formes de gouvernements de guerre » RENOUVIN Pierre — « L'Exécutif en temps de guerre, les pleins pouvoirs » G. JEZE.

citoyens, a formulé pour la première fois, sous son aspect moderne, l'obligation pour tous de participer à la lutte contre l'envahisseur. Depuis cette époque, le concept de l'armée nationale a fait en un siècle des prosélytes nombreux en Europe. Tous les citoyens aptes à porter les armes devenant soldats le jour du danger, les effectifs des armées ont grandi dans de telles proportions que l'activité économique du pays suffit souvent à peine pour assurer le ravitaillement de semblables masses en vivres, effets, armes, munitions, matériels de toutes sortes. A priori, en logique pure, on devrait donc dire que les gouvernements d'avant-guerre, de toutes nationalités, avaient oublié de raisonner.

De tous temps, en effet, les hostilités ont eu des répercussions sur la vie intérieure des États; comme, réciproquement, leurs puissances politique, financière, manufacturière, agricole, morale ont toujours été des éléments qui faisaient pencher la balance du côté victoire ou défaite.

Mais les conceptions que les hommes se font des choses évoluent moins vite que les faits. Les théories juridiques sont, pour une bonne part, le reflet de ces conceptions.

La patrimonialité à l'origine du pouvoir était encore, en 1789, une de ces idées dont la survivance faisait toujours considérer la guerre comme une querelle entre princes. Les armées n'étaient-elles pas celles du Roi de France, du Roi de Prusse, de l'Empereur d'Autriche ?

Pendant de longs siècles les bourgeois et les corporations des villes, l'électeur de la paroisse, les communautés des campagnes avaient su combien leur coûtaient les luttes militaires et l'entretien des troupes du monarque. En France, le premier en date des impôts permanents, « les aides », répondait à un besoin militaire. Tous ces hommes considéraient que leur devoir était d'assister pécuniairement le Roi, de « l'aider » (c'est le mot exact correspondant à l'origine féodale de ces prestations dues en cas de guerre (1), mais aucun n'avait

(1) « Aide aux quatre cas » — 4^e cas — Voyage du seigneur outre-mer (Croisade) — également Aide de l'Ost ou Taille de l'Ost — Droits mixtes perçus par le seigneur non sur le sujet (Lien de justice) mais sur le vassal (Lien de suzeraineté). Le roi levait ces droits sur son domaine à titre de seigneur. C'est sur ce privilège qu'il s'appuya pour transformer l'impôt seigneurial en impôt public (impôts mili-

encore conscience que, par tous ses actes, il participait dans une certaine mesure au conflit (1).

Malgré ses proclamations, ses décrets, la Convention ne modifia probablement pas de manière profonde les sentiments du peuple à cet égard. Il apprit que la prérogative de se faire tuer sur le champ de bataille, n'appartenait plus exclusivement aux mercenaires. Les citoyens libres doivent payer le tribut du sang en sus d'impôts dont le nom a changé, mais sont aussi lourds que les anciens.

La conscription impériale, l'état de guerre qui semblaient devoir s'établir à titre permanent modifièrent très certainement cette manière de penser, quant à la participation de tous aux événements militaires d'une guerre. Les lois de recrutement successives, qui aboutirent à la généralisation du principe obligatoire, influencèrent les esprits de manière décisive. Cependant, même chez les élites dirigeantes, il n'est pas certain qu'on ait songé à cette autre forme d'effort extra militaire, général et total, admis comme une évidence aujourd'hui.

En 1914, on se représentait la guerre selon des proportions et des images fixant les aspects d'un lointain passé. La préparation de la guerre restait une question spécifiquement militaire.

Comment concevoir la mobilisation générale des usines, l'omnipotence de l'État sur toute l'économie nationale : production, consommation, transports placés sous les ordres du Ministre, puisque la guerre devait être courte, par suite des moyens de destruction. Les approvisionnements constitués par l'Administration militaire dès le temps de paix, les manufactures suffiraient à pourvoir hommes et canons.

On ne pouvait admettre l'attaque, le bombardement des

taires). Les Aides (impôts indirects) levés par le Roi (États généraux de 1355) deviennent permanents par ordonnance de Charles VI (février 1435). Les États généraux d'Orléans (1439) décidèrent le principe d'une armée permanente et établirent un nouvel impôt : la taille « *tallio pro exercitu* », mais les origines lointaines de la taille sont les « Tailles » ou « aide de l'Ost » payées par ceux qui ne fournissaient pas le service militaire.

(1) Frédéric II avait une notion exacte de ces choses lorsqu'il écrivait « On joue la guerre, les bourgeois ne doivent pas s'apercevoir que la nation se bat » (Corresp. politique IV, page 229).

villes ouvertes. Les conventions de la Haye (1) avaient interdit ces pratiques barbares; les distinctions, en général respectées, entre combattants et civils avaient été codifiées.

Si les hommes pouvaient se débarrasser de toute l'hérédité qui omnibule souvent leur raison, il aurait été facile de prévoir les choses sous un jour moins optimiste.

Notion
actuelle de
la Défense
Nationale.

On a souvent répété que la souveraineté populaire est celle d'un monarque aux multiples têtes.

Au pouvoir incarné dans une personne unique, correspond une seule responsabilité. Le suffrage universel transfère cette responsabilité au peuple en la partageant entre une foule de citoyens.

Le Roi assurait la garde du royaume avec des troupes soldées qui étaient siennes. Le service militaire obligatoire pour tous, dès le temps de paix, et au moins en temps de guerre (2), est le seul système qu'une démocratie puisse choisir pour assurer sa défense. Dès lors, on en revient à la conception militaire des peuples chasseurs qui n'avaient pas de souverain. Les guerres modernes doivent nécessairement prendre l'allure d'invasion, de combats entre tribus, entre peuples; tous leurs membres participant à la lutte.

Que semblable constatation soit désolante pour l'idée de civilisation, cela est certain, mais c'est celle d'un fait auquel les événements n'ont pas apporté de contradiction. La participation de tous et de tout à la défense nationale est maintenant une notion reconnue pour exacte, elle est passée dans les mœurs.

L'organi-
sation
de la Nation
pour temps
de guerre.

Non seulement les discussions doctrinales sont closes à ce sujet, mais qui plus est « l'organisation de la Nation pour le temps de guerre » a fait l'objet, en 1927, de la discussion d'un projet de loi (3) et de son adoption par la Chambre des Députés.

(1) 1899-1907.

(2) L'Angleterre, les États-Unis qui avaient adopté le système de l'Armée de métier ont été amenés par la force même des choses à celui de la conscription, entendue dans un sens plus ou moins restrictif.

(3) Il est fort bien analysé dans un article de « La Revue politique et parlementaire » (1927). « L'organisation de la nation pour le temps de guerre » — les débats (1927) à la Ch. des Députés figurent au J. O. du 4 mars 1927 et jours suivants.

Il ne pouvait pas avoir de meilleur rapporteur que Monsieur Paul BONCOUR. Ce député, dès 1921, avait inscrit le principe et la nécessité d'une mobilisation totale des forces nationales (hommes et moyens économiques), dans son projet de loi au sujet de la réorganisation de l'Armée.

« Organisation de la Nation pour le temps de guerre », le titre du projet de loi est tout un programme. Il n'est pas question de régler l'organisation politique, administrative, économique du pays en temps de paix, de façon qu'on n'ait aucune modification à y apporter si la guerre vient à éclater. Les nécessités du temps de paix n'ont rien de commun à celles du temps de guerre. Prévoir deux organisations distinctes répondant aux besoins différents de chacune de ces conditions d'activité nationale, c'était vouloir délibérément créer un trouble profond dans le pays, le jour de la mobilisation au moment où il faut de l'ordre avant tout. La formule à laquelle on s'est arrêté est donc « de faire en sorte que l'organisation de paix de la nation elle-même puisse un jour se transformer très facilement en une organisation de guerre ».

C'est, somme toute, étendre la notion de mobilisation des organismes spécialement militaires à l'ensemble des services publics, des individus et collectivités privées (1).

Quant à la manière dont cette mobilisation est prévue, aux différents problèmes que comporte sa mise en œuvre, on ne saurait mieux faire que de renvoyer à l'exposé très clair du Commandant A. L. (Revue parlementaire, voir note (3), page 72).

On se propose seulement dans la présente étude de montrer les conséquences qu'entraîne cette conception élargie de la défense nationale au sujet de la détermination exacte des dépenses qu'elle nécessite. Quelques réflexions seront peut-être permises pour mettre au point certaines questions intéressant l'efficacité même des mesures politiques et administratives prévues pour réaliser les intentions du projet de loi. De même on évoquera les répercussions de la notion intégrale de la défense nationale sur le problème du désarmement.

(1) « Actuellement, *mobiliser* : ce n'est plus mettre sur pied de guerre l'armée seulement, mais la nation tout entière » (Extrait de l'examen des articles du projet de loi).

En temps de paix, la puissance économique d'un pays, envisagée sous son aspect le plus général, est l'élément prépondérant de sa force présente et future. La capacité générale de production, sanctionnée par le volume de son commerce, est la source principale de sa prospérité et de sa richesse financière.

En temps de guerre, pouvoir vivre replié sur lui-même, subvenir seul à tous ses besoins, c'est l'atout le plus sûr qu'un peuple peut avoir en main pour assurer la victoire de ses armes (1).

Il n'y a donc pas opposition entre le développement économique d'une nation, l'accroissement de sa prospérité dans la paix et l'organisation en vue des nécessités de la guerre. L'intérêt pécuniaire est même d'adopter un programme de travail qui fasse coïncider les nécessités de la défense nationale avec les besoins économiques permanents.

C'est ce point de vue qu'ont mis en évidence les nombreux rapports, interventions à la tribune au cours de la préparation et de la discussion du projet de loi. Mais encore pour qu'il y ait coïncidence, faut-il qu'il existe une coordination des activités. Là est toute la question.

À l'heure actuelle, le Conseil supérieur de la défense nationale (2), rajeuni par le décret du 17 novembre 1921, est l'organisme interministériel de coordination pour toutes les questions touchant à la défense nationale; en temps de guerre, il assiste le Gouvernement dans son œuvre de direction générale.

Où est
le chef qui
assurera une
direction
d'ensemble
pour les
questions
de Défense
Nationale?

Le problème semble donc résolu. Il n'en est rien. Le Conseil de la défense nationale ne prend pas de *décisions* au sens créateur du mot; il délibère, conseille, donne des directives. Dans ces conditions, il n'a qu'une autorité toute platonique. Mieux encore, un des ministres quelconques siégeant à ce Conseil peut avoir collaboré à l'élaboration d'une de ces directives et refuser, par la suite, de prendre les mesures nécessaires, pour passer à l'exécution dans l'intérieur de son

(1) Voir rapport de la sous-commission « A » de la Commission préparatoire du désarmement.

(2) Voir article de la « Revue politique et parlementaire » paru en 1924 (Cdt A. L.) au sujet de son organisation, de sa compétence, de ses organes d'études.

département ministériel. Qui donc pourrait l'y contraindre ? Le Président du Conseil ?...

En France, la Constitution de 1875 n'a pas donné à cette fonction l'investiture légale nécessaire. L'imitation du régime parlementaire anglais, la tradition, sont les seuls et précaires soutiens des prérogatives attachées au titre lui-même.

Le Chef du gouvernement ne peut, à proprement parler, « donner un ordre » à l'un de ses collaborateurs. Encore moins chercherait-on un texte établissant cette supériorité hiérarchique qui lui serait nécessaire pour imposer sa volonté. La seule ressource qu'il ait à sa disposition, lorsqu'il est en conflit grave avec un Ministre, est de donner sa démission, entraînant avec lui le réfractaire dans la retraite. Beau moyen d'action, ou plutôt négation même de celle-ci ! Prétendre qu'à défaut d'une autorité légalement reconnue, le Président du Conseil dispose en fait d'un prestige, d'un ascendant moral sur ses collègues, c'est faire intrusion dans le domaine de la psychologie pure, en considérant la personnalité propre plus ou moins accusée de l'individu.

Malgré toute la valeur de son caractère, il est même certain qu'un Chef de gouvernement n'obtiendra pas d'un ministre qu'il prenne une décision, si ce dernier juge qu'elle déplaira au Parlement devant lequel il est individuellement responsable (art. 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875).

Les conséquences déplorables de cette situation doivent être très probablement constatées chaque jour par le « Secrétariat Général permanent de la défense nationale » (1) et la « Commission d'études », organes chargés d'étudier, de préparer les délibérations du Conseil supérieur de la défense nationale, et de proposer au Président du Conseil les mesures propres à faire exécuter les directives adoptées.

En ce qui concerne l'organisation de la nation pour le temps de guerre, on est presque contraint de dire qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, une autorité capable d'imposer sa vo-

(1) Le Secrétariat Général du Conseil de la Défense Nationale est un organe permanent rattaché à la Présidence du Conseil : Sous-Secrétariat du Cabinet. Il importe de signaler que l'existence de ce dernier est fort précaire puisqu'il dépend uniquement d'une volonté individuelle, celle de l'homme chargé de constituer le Ministère.

lonté, de coordonner, de *commander*, au sens complet du mot.

Monsieur Jean FABRY faisait preuve de trop d'optimisme lorsqu'il déclarait à la tribune de la Chambre des Députés (1) : « Pour moi le Ministère de la défense nationale est créé. Le « Ministère de la défense nationale vivra demain. Il vit déjà « aujourd'hui; mais vous l'aurez demain légalement chargé « de toutes les responsabilités, investi de pouvoirs étendus. « Il ne pourra ignorer ni les uns ni les autres. Le Président du « Conseil devra agir, en réalité, avec toute l'autorité d'un « ministre de défense nationale. Je pense que nous nous « acheminons ainsi vers la désignation d'un Président du « Conseil sans portefeuille, qui exercera personnellement la « direction de l'entreprise d'ensemble qu'est la défense nationale du pays. »

Pour que ces desiderata deviennent une réalité, il faudrait tout d'abord que la fonction de Président du Conseil soit reconnue explicitement par un texte, donnant autorité hiérarchique au Chef de gouvernement sur les autres ministres.

Pour obtenir ce résultat, une adjonction aux lois constitutionnelles est nécessaire; il faut aller à Versailles.

L'utilisation de l'appareil législatif ordinaire ne suffit pas. L'institution légale de la Présidence du Conseil doit être à l'abri d'une saute d'humeur des Assemblées parlementaires. Cette versatilité connue est trop à déplorer. Le projet de loi « d'Organisation de la nation en temps de guerre » voté par les Chambres en 1927 à la quasi unanimité, ne sommeille-t-il pas, depuis cette époque, dans les cartons des Commissions sénatoriales ?

Ne faudrait-il pas chercher les motifs de ce véritable étouffement d'un projet vital pour la défense nationale, dans certaines interventions d'hommes, ou de collectivités industrielles puissantes, alarmées par les stipulations des articles 10, 11 et suivants (2) qui supprimeraient les si beaux bénéfices connus au cours de la dernière guerre ?

(1) J. O. — Déb. Parl. — Chambre des Députés — 4 mars 1927 — page 597.

(2) Voir J. O. — Déb. Parl. — Chambre de Députés — 5 et 6 mars 1927 — pages 656 et suivantes.

Consé-
quences
ancières
nérales
la notion
ctuelle
Défense
tionale.

En supposant l'unité de direction établie, les conséquences budgétaires de la législation nouvelle apparaissent. Le Président du Conseil sera « amené à se charger de l'étude « budgétaire de la défense nationale... Je ne veux pas dire « par là qu'on sera amené dans un avenir prochain à présenter « un budget unique de la défense nationale; je ne le pense « pas; mais je crois que nous devrions confier à la Présidence « du Conseil l'étude préliminaire de toutes les dépenses de « défense nationale, la répartition judicieuse entre les parties « prenantes des crédits disponibles » (1).

Quelles seraient ces parties prenantes ? En premier lieu, de toute évidence, les quatre grands ministères communément nommés « de défense nationale », mais de même, la plupart des autres départements.

Le titre VI du projet de loi s'il traite, en effet, de la création de régions fortifiées, mentionne également l'équipement général du territoire. Ce dernier point fait l'objet de l'article 47 et son rédacteur, Monsieur MISSOFLE, indique de manière très nette à quoi correspond le terme « équipement général du territoire ».

« Au moment d'engager des dépenses nécessaires, mais « considérables, pour des voies ferrées, des réseaux télépho- « niques et télégraphiques, des voies navigables, des trans- « ports d'énergie, des terrains d'aviation, comment le Parle- « ment ne chercherait-il pas, en même temps qu'il assure « l'inviolabilité du territoire, à accroître son potentiel écono- « mique, son potentiel de paix ? » (2)

Comment reconnaître de manière plus explicite que des dépenses, considérées pendant longtemps comme des dépenses civiles (Ministère des Travaux Publics — des P. T. T., etc.) ont également un caractère de défense nationale. Cette observation doit d'ailleurs être généralisée, et l'on est conduit à affirmer que toute dépense publique, accroissant de manière directe ou indirecte la puissance économique de la nation, est une dépense de défense nationale.

On n'ignore pas, ici, la position prise à Genève par la Commission préparatoire de désarmement à propos de la

(1) Discours de M. Jean FABRY (voir note 1 — page 76).

(2) J. O. — Déb. Parl. — Chambre des Députés — 4 mars 1927 — page 603.

définition des dépenses de défense nationale (1), elle s'explique uniquement au point de vue où cet organisme se plaçait : discrimination des : *dépenses susceptibles d'être limitées* par la Convention de désarmement. Il s'agit, dans ce chapitre, d'envisager la matérialité des faits qui obligent à donner une acception beaucoup plus large du terme « dépenses de défense nationale », et de considérer leurs incidences diverses sur l'ensemble du budget de l'État.

Ce phénomène a d'ailleurs été reconnu indirectement à de nombreuses reprises par les organismes de la Société des Nations eux-mêmes, dès 1921 la Commission temporaire mixte signalait « ce potentiel militaire », qu'en raison du caractère pris par la guerre des nations armées, chaque État possède derrière la façade visible de ses armements du temps de paix (2). L'assemblée de 1922 précise : « La puissance « militaire potentielle où entre pour une grande part le pouvoir industriel et économique de chaque État » (3). La défense nationale, c'est toute l'économie nationale œuvrant pour la guerre. Le dernier alinéa de l'article 8 du pacte y songeait déjà en édictant : « Les membres de la Société des Nations s'engagent à échanger de la manière la plus franche « et la plus complète tous renseignements relatifs à leurs « armements... et à la condition de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre ».

Il importe d'insister pour bien se convaincre que la plupart des dépenses de l'État ont une utilité de défense nationale. Que l'on se souvienne de la Russie. Jugée uniquement d'après les chiffres de ses effectifs militaires et de ses budgets de guerre elle aurait dû être considérée en 1914 comme l'adversaire le plus dangereux de l'Europe. Possédant une grosse industrie à peine naissante, insuffisante, des voies de communications à trop faible débit, un réseau de transmissions presque inexistant par rapport à sa superficie territoriale, les Divisions du « Colosse russe » ont été rapidement frappées de paralysie.

(1) Voir page 51 - Chapitre II.

(2) Le désarmement et l'organisation de la paix (Publications de la S.D.N. - Section d'Information - page 25).

(3) Le désarmement et l'organisation de la paix (Publications de la S.D.N. - Section d'Information - page 32).

Consé-
quences
économiques
une notion
intégrale de
la Défense
Nationale.
Le désar-
mement
économique
est aussi
important
à réaliser
que le
désarmement
militaire.

A l'heure actuelle, alors que l'on s'occupe de réduire et de limiter les armées et les flottes, on assiste à une véritable course aux armements économiques également nécessaires en paix comme en guerre. L'impérialisme a simplement troqué ses uniformes militaires en échange du complet veston de l'homme d'affaires ou de la cote de l'ouvrier. L'État intervient dans la lutte en mettant en œuvre tous les procédés du protectionnisme (1) : augmentation des droits de douane, politique d'exportation, avec leurs corollaires : primes à la production, subventions. Comment sont-elles payées, sinon par le budget ?

Cette politique est aussi éloignée que possible des principes de solidarité, d'interdépendance économique, de collaboration internationale si souvent proclamés. Elle conduit nécessairement, étant donné la conception intégrale de la défense nationale, à donner au protectionnisme un caractère militaire, car tout se tient. En ces affaires la politique tient l'économique comme l'économique domine la politique.

On est donc en droit de se demander, si le désarmement économique ne devrait pas précéder le désarmement militaire. Peut-être certains peuples l'ont-ils compris, en particulier la France; Monsieur BRIAND a lancé la formule des États-Unis d'Europe et indiquait la première étape classique qui marque la formation d'un semblable groupement : l'union économique, tout au moins la trêve douanière.

Une autre forme du désarmement économique pourrait être recherchée dans la généralisation du système politico-économique que Monsieur MINOST appelle « la coopération interétatiste » (2).

L'auteur a voulu évoquer sous ce vocable certaines entreprises internationales comme le Canal de Suez et des accords internationaux semblables à celui réalisé au sujet des pétroles de Mossoul.

La coopération se justifie pour les biens ayant une valeur économique telle que leur exploitation ou leur détention pourrnt conférer à un seul État une puissance politique

(1) M. Laurent DECHESNE a étudié les aspects actuels de cette renaissance du protectionnisme, voir son livre : « Economie mondiale et protectionnisme » SIREY, 1929.

(2) MINOST « La coopération Interétatiste » — SIREY, 1929.

trop grande. On en confie alors l'exploitation à des compagnies internationales soumises au contrôle permanent des gouvernements représentés au sein de leur Conseil d'Administration.

C'est « gouvernementaliser les grandes entreprises économiques et réciproquement commercialiser les entreprises politiques » (1).

« Ainsi, l'ordre mondial nouveau ne serait ni purement économique, ni purement politique, ni national, ni vraiment international, mais mixte. Serait-ce là le domaine où pourraient se résoudre les contradictions du monde moderne ? » (2)

Par ces collaborations, les ententes, cartels internationaux privés déjà conclus entre grands groupements industriels concurrents (3), seraient heureusement complétés.

LOYSEL disait à propos de la force obligatoire du contrat : « On lie les bœufs par les cornes et les hommes par la parole ». On peut affirmer aujourd'hui qu'on lie les peuples par les intérêts.

Pour le présent, les gouvernements de tous les États accomplissent un effort considérable en vue de diriger, accélérer l'expansion économique du pays, voire même s'assurer le contrôle de certaines industries. Cette politique, par laquelle on prétend accroître le bien-être des hommes, n'est peut-être pas exempte du souci d'organiser la défense nationale.

Avec le système des « Sociétés mixtes » la plupart des États deviennent de véritables actionnaires d'entreprises industrielles ou commerciales (4).

En Allemagne, l'article 156 de la Constitution de Weimar

(1) MINOST « La coopération intérêtatiste » — SIREY, 1929.

(2) — d^o —

(3) Cartel de l'Acier — (France, Allemagne, Belgique). — Accord sur les matières colorantes — Voir ouvrage cité supra, au sujet des cartels privés (pages 164 et suivantes).

(4) Voir l'ouvrage très complet de M. Pierre JOLY « Comment État, départements, etc. peuvent jouer le rôle d'actionnaires, de fondateurs, d'administrateurs dans les sociétés anonymes » — SIREY, 1928. Consulter aussi le rapport du Professeur ROLLAND « L'État Actionnaire » (Bull. de la Société d'Études législatives 1924 — pages 55 et suivantes).

(11 août 1919) (1) et l'article 2 de la loi du 23 mars 1919 autorisent explicitement l'État, « les pays », les communes à participer à l'administration d'entreprises ou sociétés économiques, à s'assurer dans celles-ci une place prépondérante en cas de « besoin urgent », à régler selon les principes de l'économie collective, la fabrication et la distribution des biens économiques. Ce besoin urgent n'est-il pas précisément celui de la défense nationale ?

Personne n'ignore le fait que la navigation aérienne allemande reçoit son impulsion principale de collectivités de toutes sortes : municipalités, chambres de commerce, etc. qui la subventionnent largement.

Le traité de Versailles avait commercialisé les « Deutsche-Werke » de Spandau, importantes usines spécialisées dans la fabrication des munitions de guerre. En 1921, la « Commission militaire interalliée de contrôle » s'aperçut que le Reich en était actionnaire et qu'il pouvait non seulement surveiller la fabrication, mais encore garder effectivement le contrôle des « Deutsche-Werke ». (2)

L'Allemagne accomplit la même œuvre en Russie sous le contrôle de la « Nep » (3), particulièrement dans le domaine de l'aviation (Deruluft).

L'État anglais, par le système de fiction d'« actions appartenant à la couronne », exerce les droits et prérogatives d'un véritable actionnaire dans des Sociétés telles que : le « Cunard Steaniship », le « Canal de Suez », l'« Anglo Persian Oil Company ».

En France, la législation concernant les concessions de forces hydrauliques (loi du 16 octobre 1919) (4), de mines (loi du 9 septembre 1919) (5) prévoit une véritable asso-

(1) Voir traduction de la Constitution de Weimar (Revue de droit public - 1920 - pages 138 et suivantes).

(2) Pierre JOLY - Ouvrage cité supra, page 59.

(3) Nouvelle politique économique basée sur le système des sociétés mixtes : concours du gouvernement soviétique et des capitaux étrangers (allemands, hollandais, anglais, suédois, même américains) (Voir ouvrage P. JOLY - ouvrage cité supra - page 65).

(4) Voir étude du Prof. L. ROLLAND « L'Energie hydraulique » (Rev. de D. public et de Sc. politiques - 1920 - page 102).

(5) Voir étude du Prof. L. ROLLAND « Concession de Mines » (Rev. de D. public et de Sc. politiques - 1920 - page 343).

ciation de l'État (formation, administration et participation aux bénéfices de ces entreprises).

L'État tient ses droits des secours financiers qu'il leur accorde sous forme d'avances remboursables, de subventions, même de souscriptions d'actions (1).

Il ne peut plus y avoir de doute sur la qualité d'actionnaire qu'aura l'État français dans la « Compagnie française des Pétroles ». L'article premier, paragraphe T du projet de loi de ratification de la convention du 19 mars 1929 avec cette compagnie prévoit, pour l'État, la possibilité de souscrire en cas d'augmentation de capital, une part des actions de la catégorie A.

L'article 2, avoue en toute franchise « Pour les besoins de la défense nationale... il (l'État) est également autorisé à établir une raffinerie..., l'État souscrira 60 % du capital actions ». Une semblable participation avait déjà pu être observée à propos de l'utilisation du brevet allemand de fabrication de l'ammoniaque synthétique (2).

Consé-
quences
budgétaires
de la notion
intégrale de
la Défense
Nationale.

Toutes ces interventions financières de la principale personne morale du droit public dans le domaine économique se traduisent par l'inscription de crédits importants aux budgets de la plupart des ministères.

Il faut donc être sincère et reconnaître que la majorité des dépenses publiques sont directement ou de manière indirecte des dépenses de défense nationale.

On ne saurait nier que le volume de certains crédits ouverts à des départements ministériels civils pourraient être comprimés, si le besoin de sécurité ne venait pas s'adjoindre à un besoin quelconque d'intérêt général, d'une autre nature.

Examen
du Budget
général
de la France
pour 1928.

L'examen minutieux du budget général de la France va permettre de contrôler ces affirmations. Pour mettre en lumière de façon plus nette ces phénomènes d'incidences des besoins de l'État qui se reflètent eux-mêmes dans l'enche-

(1) Voir rapport du Prof. L. ROLLAND « L'État actionnaire » déjà cité.

(2) Voir rapport du Prof. L. ROLLAND « L'État actionnaire » déjà cité, page 62.

vêtement des crédits budgétaires, on a choisi le budget de 1928 (1).

A cette époque le Ministère de l'Air n'existait pas encore, le grand travail d'apurement des chapitres du budget de la Guerre (2) n'était pas terminé.

Budget du Ministère des finances

Chargé traditionnellement en France d'administrer les divers éléments de la dette publique on n'est pas étonné de trouver dans ce budget des crédits destinés au paiement des « Pensions militaires de la Guerre » (chapitre 46), c'est-à-dire des retraites servies aux militaires de carrière, il en est de même de celles de la Marine. Cette catégorie de dépenses est cependant une conséquence directe de l'existence d'organisations militaire et navale. Il ne serait pas illogique de les voir figurer aux budgets de la Guerre et de la Marine. L'Angleterre a d'ailleurs adopté ce système.

Si l'on envisage la dette publique dans son ensemble, on a déjà constaté (3) l'importance de la part qui a une origine strictement militaire : Emprunt émis pour couvrir des dépenses de premier établissement, fortifications, perfectionnements de l'armement. Le service de la rente afférent à cette part de la dette n'est que la répercussion de dépenses, qu'il a été nécessaire d'engager à une époque évidemment passée, mais que le pays continue à supporter au titre de la défense nationale.

Répondant à ce même besoin, mais avec un caractère de permanente actualité, les chapitres 94 et 95 pourvoient au « Service de la Trésorerie aux Armées ». Assuré par des fonctionnaires du Ministère des Finances, militarisés, il joue auprès des armées en campagne (Armée du Rhin, Levant, Maroc) le rôle des trésoriers-payeurs généraux, à l'intérieur de la métropole. Dans une Division, en opérations, ou au cours des grandes manœuvres, le service du « Trésor et Postes » fait partie des services de cette grande unité et est placé sous les

(1) Voir projet de loi portant fixation du budget général pour 1928 (Chambre des Députés — Annexe 4.310 — Imprimerie Nationale).

(2) Voir chapitre IV du présent ouvrage.

(3) Voir chapitre I du présent ouvrage.

ordres du Général qui la commande. Il s'agit donc bien là de dépenses correspondant soit au fonctionnement, soit à l'instruction d'unités appartenant à l'armée de terre.

Au chapitre 192, « Habillement, Équipement et Armement des Officiers et agents des douanes », nouvelle surprise. Pourquoi le ministre des Finances a-t-il à engager des dépenses d'armement ? Les douaniers peuvent évidemment se servir de leurs fusils contre des contrebandiers, mais la véritable justification du crédit est dans le groupement possible de ces agents en « bataillons de douaniers », qui deviennent des unités combattantes au jour de la mobilisation.

Le Chapitre 123bis, « Relèvement des traitements et soldes des personnels civils et militaires de l'État », comprend le crédit global alloué par le Parlement; la répartition n'en ayant pas encore été faite entre les différents ministères, on est en présence d'une exception, mais il n'en est pas moins vrai qu'en 1928 figuraient au budget des Finances, des crédits spécifiquement destinés à l'entretien de l'Armée et de la Marine.

Enfin, comme conséquence de la préparation, dès le temps de paix, de la défense nationale sous l'aspect moderne, total, que l'on vient d'examiner, c'est le budget des Finances (chapitres 132-133) qui faisait face, en 1928 (1), aux frais occasionnés par le fonctionnement du Secrétariat Général du Conseil de la Défense Nationale et du Conseil supérieur économique (chapitres 134-136), dont les rôles ont été mentionnés à propos de l'organisation de la nation pour le temps de guerre.

Budget du Ministère de l'intérieur

Le caractère des crédits inscrits au chapitre 32 se passe de commentaires « Construction et entretien de chemins stratégiques ». La dépense n'est pas seulement utile à la défense nationale, celle-ci en est le but avoué. Il en est de même au chapitre 94, « Subventions aux *Sociétés de tir*, de gymnastique, de préparation militaire. »

(1) En 1928, car le Président du Conseil était Ministre des Finances (voir note 1, page 75).

Le Ministère de l'Intérieur contribue également aux dépenses d'entretien de la Gendarmerie et de la Garde Républicaine (chapitres 77-78). On a fait remarquer à leur sujet, que ces dépenses répondaient plutôt à une nécessité de police et qu'elles n'étaient pas des dépenses militaires proprement dites. Il faut cependant avouer que l'origine de ces troupes, corps essentiellement militaires, leur donne encore l'ailure d'éléments de l'Armée, dont ils ont longtemps fait partie intégrante.

A l'heure actuelle, les effectifs qui composent la Gendarmerie et la Garde Mobile constituent une réserve de cadres de carrière (sous-officiers), dont l'entraînement et l'instruction sont permanents.

L'éventualité de leur incorporation dans les régiments combattants, en cas de guerre, oblige à les soumettre dès le temps de paix aux règles de la subordination militaire. C'est le motif, joint à la tradition de leur origine, qui explique leur maintien sous les ordres du Ministre de la Guerre, et l'administration par son département des crédits, visés ici, mis à sa disposition par le Ministre de l'Intérieur, auxquels s'ajoutent ceux prévus à certains chapitres du budget de la Guerre (1).

L'organisation de la Gendarmerie et de la Garde Républicaine présente le cas type d'un service public assuré par la collaboration de deux départements ministériels.

Un autre exemple s'offre immédiatement. Les territoires du Sud de l'Algérie, dotés d'un budget autonome depuis 1900, reçoivent une subvention de la métropole, correspondant aux crédits des chapitres 80 du budget de l'Intérieur, et 112 du budget de la Guerre. Ces territoires sont placés sous l'autorité civile du Ministre de l'Intérieur, mais leur pacification, encore imparfaite, nécessite la présence d'officiers à la

(1) Le caractère militaire de ces troupes a d'ailleurs été reconnu par la Commission préparatoire du désarmement. L'article A du chapitre I du projet de Convention de désarmement, adopté en seconde lecture prévoit la limitation des « formations organisées militairement », les forces de police de toute nature, gendarmerie, douaniers, forestiers, qui, quelle que soit leur destination légale, sont susceptibles, par leurs cadres, leurs effectifs, leur instruction, leur armement, leur équipement, d'être utilisées, sans mesure de mobilisation, ainsi que tout autre organisation répondant à cette condition (Doc. de la S.D.N. C 195 - M 74 - 1929 - IX, page 222).

tête des services locaux (affaires indigènes). Les subventions aboutissent aux mêmes caisses et sont employées aux paiements de dépenses à la fois militaires (entretien, recrutement de troupes auxiliaires, opérations de police) et civiles (administration), sans qu'on puisse opérer pratiquement de façon sûre, une ventilation dans l'emploi des crédits, puisqu'il s'agit de subventions tombant dans une caisse commune.

Budget des Affaires étrangères

Chargé des rapports et de la représentation de la France à l'étranger, le Ministre des Affaires étrangères ordonnance des crédits qui, pour leur totalité, sont éminemment utiles et nécessaires pour la défense nationale. Certains, pourrait-on dire, y sont directement affectés, quoique la dénomination des chapitres rende peu commode leur discrimination. Il en est ainsi des dépenses secrètes et des dépenses correspondant à l'entretien des attachés militaires disséminées dans de nombreux chapitres.

Budgets de la Guerre, de la Marine

Si, comme on l'a fait remarquer, le Ministre de la Guerre administre des crédits qui ne correspondent pas à la notion générale des dépenses militaires proprement dites — Gendarmerie, Garde républicaine, Territoires du Sud de l'Algérie —, ce haut fonctionnaire et le Ministre de la Marine sont, avant tout, placés à la tête des services spécialement chargés d'assurer la défense nationale.

On n'insistera donc pas. Toutefois, il est nécessaire de signaler qu'à l'heure actuelle, une partie importante de dépenses prévues en 1928 à ces budgets, étaient destinées aux besoins des Aéronautiques militaire et navale (1), et ont été transférées en 1929 à celui du Ministère de l'Air, qui est devenu le quatrième grand Ministère de défense nationale.

(1) Les crédits transférés ont été de 1.014.870.270 francs sur le budget de la Guerre, 51.554.490 pour le compte spécial « Entretien des troupes d'occupation en pays étranger » (Doc. Parl. Ch. des Députés — Annexe 611, page 1665 à 1667) et de 419 millions par le budget de la Marine (Doc. Parl. Ch. des Députés — Annexe 612, page 1716).

Budget de l'Instruction publique et des Beaux-Arts

Au chapitre « Enseignement technique » (chapitre 46) du budget de ce département pacifique, on trouve un crédit de 50.000 francs destiné à « l'Encouragement à la Formation de Mécaniciens d'Aviation (cours techniques) ».

La préoccupation de fournir de bons mécaniciens à l'aviation civile commerciale, coïncide avec les besoins de l'Armée de l'Air mobilisée.

Budget du Commerce et de l'Industrie

Avant la création du Ministère de l'Air, tous les crédits de la deuxième Section étaient destinés à « l'Aéronautique et Transports aériens », c'est-à-dire l'aviation civile. Le chapitre 21 (91.250.000 francs), « Primes et subventions aux entreprises de navigation aérienne ».

En matière aéronautique il est quasi impossible de différencier un avion de guerre d'un appareil commercial, si ce n'est quant à leur mode d'emploi au combat. L'avion qui transporte une tonne de fret (messageries, courriers) peut charger à bord 1.000 kilos de bombes moyennant quelques rapides transformations.

Les pilotes civils s'entraînent quotidiennement, leurs qualités professionnelles se perfectionnent, ils acquièrent une connaissance remarquable de la navigation de jour et de nuit. On peut dire que leur instruction est aussi permanente, sinon plus, que celle de leurs collègues militaires ou marins. Du jour au lendemain ils deviendront leurs camarades de combat.

Il faut donc prêter grande attention à l'importance des sommes consacrées par les États étrangers pour le développement de leur aéronautique civile. Primes, subventions sont parfois dissimulées sciemment dans le dédale des chapitres budgétaires.

On ne peut nier le caractère de défense nationale à ces sortes de dépenses, le chapitre 45 du budget du Commerce mentionne d'ailleurs très sincèrement « Protection météorologique de la navigation aérienne militaire » (1.365.000 fr.).

A l'époque où on situe cette étude, la logique eût voulu

que ce crédit figurât au budget de la Guerre. Encore une fois, on est en présence d'un service public satisfaisant un besoin de caractère mixte.

Budget du Travail, Hygiène, Assistance et Prévoyance sociales

Le chapitre 81, « Allocations aux familles, dont les soutiens indispensables sont sous les drapeaux », prévoit une dépense ayant une justification d'aide sociale. Elle n'est pas cependant une simple conséquence de la conception, toujours élargie, de l'« État providence », mais bien plutôt celle des lois de recrutement. Ces secours, accordés à certaines familles nécessiteuses, ont d'ailleurs été longtemps imputés sur des crédits qui figuraient au budget de la Guerre.

À l'heure actuelle, ces allocations sont versées quel que soit le motif de la présence sous les drapeaux du soutien de famille (temps de service actif — période de réserve).

Budget des Colonies

Le total des dépenses de ce budget particulier était de 452.744.621 francs. La seconde partie, « Dépenses militaires », absorbait 397.937.480 francs. $\frac{7}{8}$ environ des crédits sont ainsi destinés aux besoins des Troupes coloniales stationnées dans les colonies, à l'entretien des fortifications. Les chapitres 70-71 pourvoyaient aux dépenses de l'aéronautique coloniale.

Mais, outre ces dépenses militaires qui font du Ministre des Colonies un des grands ordonnateurs de la défense nationale, dans la première partie de ce budget, « Dépenses civiles », on trouve des autorisations de dépenses qui contribuent à l'indépendance économique de la métropole en temps de guerre, et à l'équipement du territoire national, en entendant ce dernier terme dans son sens le plus large (Empire mondial français). On cite, ici, les chapitres 17, « Encouragement à la culture du coton dans les colonies, pays de protectorat, territoires sous mandat » et chapitre 39, « Construction de postes intercoloniaux de T. S. F. ».

Budget de l'Agriculture

La paix des champs participe, elle aussi, aux hostilités. La capacité de production de l'agriculture conditionne étroitement l'approvisionnement de la nation et de ses armées. Toutes dépenses destinées au développement, à la modernisation, à la concentration des exploitations, sous diverses formes, accroissent le potentiel de guerre du pays.

Nombreux sont les chapitres relatifs aux subventions accordées aux Offices agricoles régionaux et départementaux, fermes de démonstration, instituts de recherches agronomiques. Le chapitre 76 subventionne les études et travaux d'hydraulique et du génie rural; le chapitre 77 attribue 60.000.000 de francs à l'électrification des campagnes.

D'autres crédits, inscrits au budget de l'Agriculture, ont un rapport plus direct encore avec l'entretien des forces militaires permanentes. Le chapitre 71 est explicite « Achat des chevaux et mulets nécessaires à l'Armée »; quoique porté « pour mémoire » dans ce budget, et alimenté par des crédits dont dispose le Ministre de la Guerre, il n'en est pas moins sûr que son collègue de l'Agriculture est chargé de l'acte matériel de l'achat. Les jeunes chevaux sont ensuite élevés dans les Haras nationaux. Le fonctionnement de ces établissements occasionne des dépenses prévues aux chapitres 60 à 69, et, pour justifier leur existence, il faut tenir compte, pour une large part, des besoins encore considérables de l'armée en animaux de selle et de trait.

On n'oubliera pas également que les officiers et gardes des « Eaux et forêts » sont organisés en bataillons au moment de la mobilisation. Ces officiers, astreints à un stage d'un an dans un régiment d'infanterie à leur sortie de l'École Forestière sont officiers de réserve. Durant toute leur carrière dans les cadres de l'Administration, les gardes continuent, en principe, à recevoir une instruction militaire. Cette organisation peut être comparée à celle des douaniers. Les dépenses, chapitres 93 à 97 concernant le « Traitement des officiers et des gardes des Eaux et Forêts », et chapitre 118 « Matériel et dépenses diverses du Service des Eaux et Forêts », peuvent être considérées, dans une mesure modeste, mais non moins certaine, comme des dépenses militaires.

Budget des Travaux publics

L'orientation que l'État entend donner à son programme d'équipement du territoire, affirmée à la tribune de la Chambre des Députés, à l'occasion des débats sur le projet de loi portant « Organisation de la nation pour le temps de guerre » permet de ne pas insister longuement sur l'utilité pour la défense nationale, de la totalité des dépenses qu'engage le Ministre des travaux publics.

Entretien, développement, amélioration des routes, voies de navigation, voies ferrées, transports automobiles, équipement moderne des ports, sont des crédits destinés à développer le réseau général des communications, qui constitue un des principaux facteurs stratégiques.

L'aménagement des forces hydrauliques et des nappes de distribution d'énergie électrique, s'intègrent dans ce programme.

Les articles 7 et 8 de la loi du 26 octobre 1917, stipulent en particulier à ce sujet, que « les subventions ou avances en capital peuvent être allouées aux concessionnaires d'entreprises, dont l'objet principal est la fourniture de l'énergie à des services publics, ou *intéressant la « défense nationale »*. La loi de finances de 1928 a fixé le montant de ces subventions et avances à 20 millions.

On relève au chapitre 77bis « Primes aux détenteurs de véhicules automobiles présentant un intérêt national », sous-entendu, « de défense ».

Les chapitres suivants sont plus explicites encore :

Chapitre 99 « Avances pour exécution des installations destinées à la production d'ammoniaque synthétique, à la poudrerie nationale de Toulouse ».

Chapitre 122 « Dépenses de liquidation du Service militaire des Chemins de fer et des liquidations des transports de la période de guerre ».

Comment ne pas avouer que les « subventions à la Marine marchande » (primes à la navigation et compensation d'armements) intéressent la défense nationale. Outre la nécessité d'assurer de nombreux transports maritimes en période de

guerre, les gros paquebots deviennent des croiseurs auxiliaires. Cette possibilité est un des points qui inquiètent particulièrement les États-Unis à propos de la limitation des armements navals.

Enfin le chapitre 6 de la 2^e Section « Ports, marine marchande et pêches », pourvoit aux dépenses du « Personnel d'administration de l'Inscription Maritime ». Cette institution, si elle a pour but d'assurer certains avantages aux marins de profession, répond également aux nécessités du recrutement du personnel de la flotte de guerre. Les bureaux de l'Inscription Maritime sont les principaux bureaux de recrutement de l'armée de mer.

Budgets annexes — Budget des poudres

Il n'y a pas de doute sur la nature de la majorité des dépenses autorisées par ce budget, dont le Ministre de la Guerre assure l'exécution. Ce sont bien des dépenses de Défense nationale. Le chapitre de dépenses N^o 26 « Travaux et installations neufs intéressant la défense nationale » suffit à s'en convaincre. On a affaire ici à un budget industriel, l'Administration des Poudres fait des recettes. Ces ressources sont en grande partie fournies par des subventions du Ministre de la Guerre.

« Services des poudres », « Recettes extraordinaires »,
Chapitre des Recettes.

N^o 7 « Subvention du Ministre de la Guerre
pour travaux intéressant la défense
nationale » Fr. 31.195.000

N^o 8 « Versement du Ministère de la Guerre
pour magasinage de conservation des
poudres et explosifs, pour l'entretien
des bâtiments et de l'outillage ré-
servés » Fr. 6.520.000

« Service des essences ».

N^o 10 « Subvention par le Ministère de la
Guerre pour travaux » Fr. 1.000.000

Budget des Postes, Télégraphes, Téléphones

Les arguments développés au cours de l'examen du budget des « Travaux publics » permettent de considérer le service public des P. T. T. comme un instrument de la défense nationale. L'extension et la modernisation des réseaux télégraphiques et téléphoniques font partie du plan « d'équipement général du territoire ». Sa mise en œuvre explique les dépenses de la 2^e section de ce budget annexe « Travaux de premier établissement ». Elles ont été couvertes par l'émission de bons et obligations amortissables.

Le Budget général de l'État n'est pas le seul à supporter le poids de la défense nationale.

Sans fouiller avec la même minutie les budgets départementaux et communaux dont beaucoup participent à l'entretien des casernements, monuments publics, la Ville de Paris pourvoit dans une certaine mesure à l'entretien de la Garde Républicaine, d'autre part, la charge totale du Régiment des Sapeurs-pompiers lui incombe. Ce corps, rattaché à l'Armée métropolitaine (Infanterie) pour des raisons analogues à celles exposées précédemment au sujet de la Gendarmerie, officiers et sous-officiers des Sapeurs-pompiers de la Ville de Paris dépendent hiérarchiquement du Ministère de la Guerre. Les officiers se recrutent dans les régiments d'infanterie; le jeu de l'avancement et des mutations oblige souvent à les y renvoyer.

Cette situation justifie la subvention très large que la Ville de Paris reçoit annuellement du budget de l'État. Elle représente principalement la solde des officiers, comptant dans les effectifs de la loi des cadres (Infanterie) et qui, de toute façon serait par conséquent imputée sur le chapitre « Solde » de leur arme.

D'ailleurs, le régiment de Sapeurs-pompiers a largement participé aux opérations de la dernière guerre. Ironie du sort, ses sapeurs ont fourni les effectifs des compagnies de « lance-flammes » (dites : Compagnies Schilt).

Dans un futur conflit, il est certain qu'à cette mission s'ajoutera celle de constituer des unités de sapeurs-pompiers aux armées, destinées à lutter contre l'incendie dans les camps, terrain d'aviation, cantonnements, hôpitaux d'éva-

cuation, etc.... A Paris même, une partie considérable de la défense contre les attaques aériennes, l'alerte, les secours, a déjà été et sera la tâche de ce corps d'élite.

Dans l'avenir, la protection (individuelle et collective) des populations civiles contre les effets des attaques aériennes, entraînera des dépenses auxquelles les budgets locaux (départements, communes) devront subvenir. Il n'est pas, en effet, question ici de lutte anti-aérienne, mais de *protection* des individus pendant et après l'attaque.

Pour tenir compte de ces contingences particulières à chaque agglomération (étendue, genres de constructions, usines) l'organisation future devra en toute logique être assise en tenant compte des principes de décentralisation, et confiée aux diverses collectivités publiques, voire même privées (sociétés industrielles).

Communes et sociétés qui devraient assumer des charges particulièrement lourdes, recevraient des subventions de l'État.

Conclusion.

Arrivé au terme de cette enquête, la défense nationale apparaît sous son aspect budgétaire complet : elle absorbe la quasi totalité des dépenses de l'État. Parmi celles-ci beaucoup ont une sorte de nature hybride.

Telle dépense nécessaire, même si le règne de la paix perpétuelle était arrivé, voit son quantum augmenté, car la sécurité nationale vient s'incorporer aux besoins sociaux ou économiques, que la dépense en question était destinée à satisfaire.

Il ne peut en être autrement. Le but poursuivi par l'État est unique, et s'identifie dans l'intérêt général du pays.

L'Administration est une, toutes ses branches se pénètrent sans qu'il soit possible d'isoler les dépenses de chaque ministère dans un compartiment réservé.

Il est impossible de déterminer à priori par un raisonnement théorique quelles catégories de dépenses doivent être inscrites au budget d'un département ministériel quel qu'il soit, en se référant à la liste des divers besoins publics que, d'après son nom, il a charge de satisfaire.

L'inéluctable enchevêtrement des crédits au sein des budgets généraux est de nature à favoriser la dissimulation

des efforts qu'une nation peut accomplir en vue d'augmenter son potentiel de guerre.

Cette réflexion aidera à découvrir les véritables motifs du refus par certains États, de l'acceptation du principe d'un contrôle, ne serait-il que budgétaire, complément logique à la limitation des armements.

Pour être efficace ce contrôle devrait, en effet, s'exercer sur l'ensemble de l'activité administrative des États. L'absolu de la notion de souveraineté a encore trop de vigueur pour tolérer semblable mise en tutelle.

CHAPITRE IV

Efforts accomplis pour introduire plus d'ordre et de clarté dans la présentation des crédits du budget de la guerre

« Ce que les classifications gagnent en développements, elles le perdent en clarté; il y a en cette matière une mesure à observer; il ne faut donner aux divisions d'une classification une extension nouvelle que pour répondre à un intérêt considérable. »

(Intendant Remy — Traité de comptabilité publique, page 267.)

Généralités.

« L'unité budgétaire » n'est pas une simple règle théorique du droit financier, mais elle transpose sur un plan technique un ensemble de réalités propres à la vie administrative et politique d'un État.

Les domaines d'activité des diverses administrations et services publics ne sont pas limités, dans la pratique, par ces barrières que l'on a coutume de dresser entre eux, aux fins d'une étude descriptive.

En songeant à la matérialité des faits quotidiens, on doit dire, au contraire, que les compétences administratives se chevauchent, se heurtent parfois dans certaines zones frontières de confuses démarcations. Le public rit de ces amusants petits conflits qui surgissent entre bureaux ou fonctionnaires de différents ministères.

Les gouvernements qui se sont succédés au pouvoir, ont

toujours cherché, sans d'ailleurs y aboutir de manière absolue, à mieux circonscrire le territoire d'influence de chacun.

Au point de vue financier, cette préoccupation explique la contexture actuelle des divers budgets particuliers, spécialement celle du budget de la Guerre.

Il n'a pas été dressé d'après un plan d'ensemble, logiquement établi, mais il a été fait de pièces successivement ajoutées, puis modifié, amélioré, suivant les vues de ses préparateurs, ou les conceptions des Commissions financières.

Le choix des grandes divisions budgétaires (Sections) qu'utilise, à l'heure actuelle, l'administration de la Guerre se justifie.

D'une part, on groupe dans chaque section, sous le même intitulé, les crédits destinés aux besoins journaliers des troupes et services qui assurent la même mission militaire, ou qui sont stationnés sur un même territoire (classement subjectif des dépenses). D'autre part, le titre affecté à l'une des « sections » établit de lui-même la distinction entre les dépenses prévues pour les constructions ou les achats de matériels neufs, et les dépenses courantes d'entretien du matériel, disséminées celles-là dans toutes les autres « sections » (classement objectif des dépenses).

Ce mode de présentation, s'il permet d'évaluer assez exactement et de manière rapide les sommes consacrées à chaque groupement de troupes défendant une fraction du sol national (métropole ou territoire d'outre-mer), offre en outre une commodité comptable. Le Ministre peut déléguer aux divers commandants en chef, ou aux directeurs des grands services, des crédits inscrits à des chapitres dont la numérotation se suit.

Chaque « section » peut être considérée comme un véritable petit budget de dépenses, presque autonome.

Étant donné les caractères des divisions budgétaires adoptées, les principales dépenses d'entretien pour les effectifs et le matériel (solde, vivres, habillement, logement, etc.) se trouvent morcelées. On rencontre des rubriques semblables dans la plupart des « sections ». Il ne faut pas s'en étonner, les crédits qu'elles contiennent pourvoient, en effet, à des besoins de même nature, mais sont destinés à des groupements de troupes différents.

Au cours des temps, le nombre des « sections » du budget de la guerre n'a fait que s'accroître, traduisant ainsi les modifications successives de l'organisation militaire française, et l'évolution des nécessités extérieures, auxquelles l'armée doit faire face.

Les changements des conceptions législatives en matière budgétaire n'ont pas été étrangers aux variations de contexture de ce budget.

En 1892, apparaît la section « Constructions et matériels neufs » (1). Les dépenses qu'elle prévoit s'imputaient auparavant au budget général extraordinaire (2).

La loi du 7 juillet 1900, en plaçant les troupes coloniales stationnées en France sous les ordres du Ministre de la Guerre, nécessita la création d'une nouvelle section (3).

La conquête du Maroc, puis son occupation, s'inscrivent dans l'histoire du budget de la Guerre par l'apparition d'une quatrième section en 1914 (4). Il en fut de même en 1921, pour l'Armée du Levant (5).

Les crédits nécessités par certaines conséquences de la Grande guerre, et la liquidation tardive des dépenses engagées pendant les hostilités, furent groupés dans de nombreuses sections nouvelles. L'existence de certaines fut éphémère (6).

(1) Troisième Section actuelle.

(2) « La réintégration des dépenses extraordinaires du Ministère de la Guerre clôt définitivement l'existence du budget extraordinaire ouvert en 1878 ». ALLIX — Traité Elém. Science de finances (ouvrage cité supra page 83).

(3) Deuxième Section actuelle.

(4) De 1907 à 1914, les dépenses nécessitées par les affaires marocaines ont été engagées irrégulièrement, sans autorisation préalable et régularisées après coup par le vote de crédits supplémentaires (ALLIX — ouvr. cité ci-dessus page 87 note (1).)

(5) Troisième section actuelle du « Budget de défense des territoires d'outre-mer ».

(6) « Troupes de la Sarre » (quatrième section actuelle).

La plupart des dépenses militaires résultant des hostilités figurèrent en 1920 à un Budget extraordinaire. (Trésor et postes aux armées, indemnités de démobilisation, occupation de Constantinople, Armée du Levant, etc.). La loi de finances du 31 décembre 1921, supprima le budget extraordinaire, ces dépenses s'incorporèrent au budget de la Guerre ordinaire à des sections spéciales, groupées sous un titre particulier « Dépenses exceptionnelles » (voir ALLIX — Ouvr. cité ci-dessus pages 97 et 88). (Voir page suivante, suite de cette note).

L'Administration de la Guerre a voulu se rapprocher d'une forme idéale de présentation budgétaire qui soit à la fois sincère et plus claire. Dans ce but, la composition interne des sections a été modifiée à plusieurs reprises.

On peut classer ces réformes de contexture en remarquant qu'elles correspondent à trois tendances doctrinales ou nécessités différentes :

1^o Le pouvoir législatif a toujours désiré contrôler avec plus de minutie et d'autorité les actes de l'exécutif. Les assemblées parlementaires ont usé à cet effet de leurs droits en matières financières. Les circonscriptions d'affectation des crédits votés ont été restreintes de plus en plus. La règle de la spécialité des votes a provoqué la création d'une division budgétaire : le chapitre. Cette division budgétaire a proliféré. Le nombre total des chapitres des différents budgets particuliers a augmenté presque annuellement.

2^o Le budget de la Guerre ne doit, en toute logique, être composé que de crédits destinés exclusivement à l'armée française. Pendant de longues années, il fut loin d'en être ainsi. Pour débarrasser ce budget de tous les crédits parasites qui ne correspondaient pas à des dépenses spécifiquement militaires, on a été conduit à opérer des transferts de crédits entre divers budgets. De même, les dépenses qui résultaient de l'entretien de troupes indigènes auxiliaires, ont été mises à la charge de différents budgets locaux.

3^o Enfin, comme on a déjà eu l'occasion de le signaler, pour enlever ses armes à une certaine propagande internationale néfaste, le Gouvernement français a considéré qu'il était opportun de classer les dépenses militaires selon une méthode qui les rendît plus facilement comparables à celles des autres grandes Puissances.

A partir de l'exercice financier 1930-31 l'ancien et unique budget de la Guerre a été remplacé par deux bud-

Les sections furent les suivantes : Corps d'occupation de Constantinople. Dépenses exceptionnelles résultant des hostilités (Cinquième Section du budget de la Guerre de 1927 — disparaît dans celui de 1928). Réparations de dommages de guerre (Titre IV du budget de la Guerre de 1927 — disparaît en 1928). La section « Armée du Levant » avait été incorporée au Titre I (Dépenses ordinaires).

gets distincts : « Budget de la Guerre » (Défense de la métropole), « Budget de défense des territoires d'outre-mer ».

Historique
de la
spécialité
du vote
par chapitre.

§ 1. *Multiplication du nombre des chapitres.*

L'équilibre des deux grands Pouvoirs : législatif, exécutif, n'a jamais été réalisé de façon parfaite. Tantôt l'un, tantôt l'autre a exercé une suprématie sur son concurrent. Ce n'est pas ici la place de remémorer les phases de cette lutte sourde ; par contre, il est utile de rappeler que ces alternances se trouvent enregistrées dans un certain nombre de textes appartenant à la législation budgétaire.

Consentir les dépenses nécessaires au fonctionnement de l'État est la prérogative essentielle du Parlement. Il s'en est servi pour tenir le Gouvernement sous sa dépendance ; mieux encore, pour s'immiscer jusque dans l'intimité de l'Administration.

L'article premier de la loi du 19 Nivôse, an IX, premier budget du Consulat, accordait une autorisation de dépenses en bloc. « La somme de 415 millions est mise à la disposition du Gouvernement pour les dépenses des différents ministères pendant l'an IX ».

L'exécutif avait donc pleine liberté pour répartir, comme bon lui semblait, entre les divers services de l'État, le crédit global qui lui était accordé.

L'établissement du régime parlementaire en 1815, devait entraîner les libéraux de la Restauration à restreindre cette liberté d'action du gouvernement ; seul un dictateur pouvait y prétendre.

A la pratique du vote global des dépenses, s'oppose le système des autorisations législatives spéciales. Les crédits réclamés par le gouvernement doivent être subdivisés et limités à des besoins bien définis.

La loi du 25 mars 1827 commence à consacrer ce principe : « La dépense ne peut excéder le crédit en masse ouvert à chacun des ministres. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce crédit » (art. 115).

A partir de cette date, il existe donc une spécialité par ministère. Le contrôle du Parlement s'établit sur les principaux actes du Gouvernement, sur sa politique générale, mais on est encore très loin d'un contrôle de son administration. Il ne tardera pas à être précisé dans ce sens.

L'Ordonnance du 1^{er} septembre 1827 fait descendre d'un degré la spécialité du vote. L'article premier décide « A partir de l'exercice 1829, le projet de budget général de l'État présentera directement l'évaluation des dépenses par branches principales de services » et l'article 2 spécifie que les nouvelles divisions budgétaires prendront le titre de « sections ».

Le vote du budget de 1829 s'applique à 52 sections, et non plus à 7 ministères.

Cette réforme situe une étape très importante de l'histoire financière de la France. La réforme était cependant d'initiative gouvernementale; une nouvelle ordonnance, moins libérale, pouvait défaire ce que la première avait faite. Les crédits alloués pour certaines sections étaient encore trop considérables, leur spécification trop générale; par exemple, on trouve au budget de la Guerre de 1829 : 169 millions pour la solde et l'entretien de l'armée.

La loi du 29 janvier 1831 stabilisa le progrès acquis et restreignit même la marge d'initiative de chaque ministre dans l'utilisation de ses crédits. « Le budget des dépenses de chaque ministère sera, à l'avenir, divisé en *chapitres spéciaux* ». Cette nouvelle subdivision des « sections » est définie par le même article 11 « chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature... » On trouve cette phrase reproduite dans l'art. 56 du Décret du 31 mai 1862, qui régit, à l'heure actuelle, la comptabilité publique.

L'esprit de la loi de 1831 était déjà en puissance dans la déclaration de ROYER-COLLARD en 1822 : « Le consentement général de la Chambre se divise en autant de consentements particuliers qu'il y a de dépenses. Il y a autant de dépenses distinctes qu'il y a de services différents. »

Le Sénatus-Consulte du 25 décembre 1852 rétablit le vote par Ministère; puis l'Empire libéral revient au vote par section (S. C. du 31 décembre 1861) (1), enfin au vote

(1) Résultat d'un mouvement d'opinion qui incita FOULD dans son célèbre mémoire. La spécialisation du vote par section s'accompagnait de l'interdiction pour le Gouvernement de s'ouvrir, par décret, des crédits supplémentaires et additionnels. Une loi était désormais nécessaire. FOULD voyait dans le procédé des virements le moyen de

par chapitre en 1869 (S. C. du 8 septembre) (1). Mais il faut faire remarquer que, dans la pratique, l'application du principe de la spécialité par chapitre était complètement faussée étant donné la possibilité légale (S. C. du 31 décembre 1861) qu'avait chaque Ministre d'opérer des virements de crédits (2) d'un chapitre à un autre.

C'est pour redonner tout son sens à la spécialité, que la loi du 16 septembre 1871, précisant les termes de l'article 12 de la loi de 1831, stipule : « Le budget est voté par chapitre; aucun virement ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre » (art. 30).

Depuis cette époque, en conséquence de ce texte, de nombreuses initiatives parlementaires (articles de loi des finances, motions, etc...) ont eu pour résultat d'accroître le nombre des chapitres des divers budgets particuliers. Des divisions budgétaires nouvelles ont été créées pour les besoins nouveaux. En 1871, le Ministre de la Guerre ordonnait des crédits inscrits dans 18 chapitres, ils figuraient en 1913 dans 142 chapitres. Le budget de la Guerre pour 1928 en comptait 229 (3).

a Guerre
la Marine
hostiles
principe
de la
spécialité.

En 1871, le département de la Guerre interprétait de manière très large la règle fondamentale « des crédits de même nature dans un même chapitre ».

Ainsi, le chapitre « Solde et prestations en nature » (320 millions) accordait à lui seul, un crédit qui représentait les $\frac{3}{5}$ du budget de la Guerre (374 millions). La qualification très générale donnée à ce chapitre englobe à peu près la totalité des besoins de la vie matérielle, quotidienne des effectifs et chevaux entretenus. On groupait donc, dans le même chapitre, des crédits destinés à pourvoir : La solde des corps de troupe, la solde du personnel sans troupe, les dépenses d'habillement, de chauffage, d'éclairage, de

ne pas recourir à ces genres de crédits (voir MARION — Histoire financière de la France — ouvr. cité supra — T. V. — pages 436 à 440).

(1) Voir MARION — même ouvrage — même Tome, page 502.

(2) Les virements devaient être autorisés par des décrets rendus en Conseil d'État — Le Second Empire n'a pas recouru à ce moyen autant qu'on le croit à l'ordinaire — 15 millions seulement en 1864 (voir MARION — Hist. fin. de la France — ouvr. cité supra, page 440).

(3) 1841 chapitres pour l'ensemble du budget général.

fourrages; celles occasionnées par le fonctionnement des hôpitaux. Cet énorme chapitre correspondait, non pas à un service, mais à *des* services assez différents. Certains de ces services étaient corrélatifs; on ne peut guère nier qu'ils n'étaient pas de même nature.

Le principe de la spécialité des crédits était donc appliqué de manière très imparfaite en 1872. La remarque est commune à la plupart des départements ministériels, mais les deux ministères de défense nationale : Guerre et Marine se montrèrent particulièrement rétifs quant à l'observation stricte du texte législatif de 1871.

Il faut reconnaître que ces deux départements ont une activité qui échappe, par destination pourrait-on dire, aux habitudes plus lentes des administrations civiles. Armée et marines doivent, à tout instant, être prêtes à faire face à des besoins impérieux et imprévus qui justifient, dans une large mesure, l'indépendance assez grande réclamée par leurs Ministres.

Force majeure, urgence, nécessité, font excuser les dérogations aux règles de droit commun. Le contrôle parlementaire doit se montrer moins exigeant à propos des dépenses militaires. Il est nécessaires que l'agencement des chapitres des budgets de défense nationale présente une certaine souplesse pour ménager aux chefs de l'armée et de la marine une liberté d'action relative. Mais invoquant à plaisir ces servitudes, propres à leurs administrations, il semble bien que ces deux départements aient voulu, pendant longtemps, se réserver une indépendance de direction quasi-absolue, incompatible avec l'obéissance correcte à la règle de spécialité des crédits.

Réactions
parlemen-
taires.
Guerre et
Marine se
plient à une
observation
plus correcte
de la
« Spécialité ».

Une conception aussi autoritaire devait inévitablement avoir pour conséquences les nombreuses irrégularités budgétaires et comptables qui furent commises par les administrations de la Guerre et de la Marine. Le Parlement s'en préoccupa, exigea des enquêtes : enquête de Cisse (1875) pour le Ministère de la Guerre, rapport LAMY (1878) au sujet du budget de la Marine.

Le Ministère de la Marine a, en effet, opposé une force d'inertie encore plus têtue que celui de la Guerre, avant d'opérer les réformes indispensables pour réaliser une pré-

sensation sincère et correcte de ses demandes de crédits. En 1877 on rencontrait, groupées dans le même chapitre (10) « Approvisionnements généraux de la Flotte », toutes les autorisations de dépenses relatives aux matières, soit pour l'entretien de la flotte, soit pour les constructions navales neuves. Il ne s'agit même plus ici de services corrélatifs. Le rapport LAMY réussit à faire séparer, en 1882, les dépenses des constructions navales et de l'artillerie navale, et on distingua les dépenses de salaires (mais non de matières) entre les constructions neuves et l'entretien des bâtiments (1).

Pour le Ministère de la Guerre, après l'enquête de Cisse y la ventilation des crédits inscrits dans les gros chapitres commença en 1876.

L'énorme chapitre « Solde et prestations en nature » donne naissance à trois nouveaux chapitres : Fourrage-Chauffage et Éclairage – Habillement et Campement.

En 1878, les vivres se distinguent à leur tour de la solde (2). Il restait malgré tout un bloc de crédits concernant la solde (3). On sépara : Solde des corps de troupe, solde du personnel sans troupes, écoles. Le mouvement est amorcé et ne s'arrêtera plus. Les prescriptions de la loi de 1871 et du décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862 seront toujours plus étroitement respectées. Chaque chapitre ne contiendra plus que des services corrélatifs ou de même nature (art. 56). Les services du personnel et du matériel seront présentés d'une manière distincte et séparée (art. 9).

Quoique la loi de finances de 1885 exigeât l'applica-

(1) Renseignements extraits du rapport de M. DUMESNIL (Budget de la Marine pour 1929). Le rapporteur a présenté une étude historique complète relative à la présentation des crédits du budget de la Marine en France (J. O. Doc. Parl. 1928, pages 1718 et suivantes).

(2) Au budget de la Guerre pour 1878, les crédits pour les vivres font l'objet du chapitre VII, subdivisé en cinq paragraphes : pain et biscuit – viande fraîche et conserve de viande – vin – sucre et café – dépenses diverses – distribution aux réservistes.

(3) Budget de 1878 – Les trois chapitres : IV, États-majors – V, Gendarmerie – VII, Solde des corps de troupe et du personnel en dehors des corps de troupe, déterminent la solde à allouer au personnel militaire. Le chapitre VI, subdivisé en deux parties, articles et paragraphes était doté de 185.927.082 francs, soit plus du tiers de l'ensemble du budget de la Guerre : 541.871.736 francs.

tion stricte de ces textes, M. GERVILLE-REACHE, rapporteur du budget de la Marine, protesta encore vivement, en 1886, contre le manque de clarté voulue par ce département dans la présentation de ses dépenses. Son dispositif budgétaire était ainsi caractérisé : « Confus, dont l'habitude fait seule la force et le maintien. » Le budget de la Marine pour 1887 se présenta en très gros progrès. Huit chapitres de soldes commencent à classer par corps, les dépenses du personnel entretenu. Au titre II, on distingue les salaires suivant les services et leur but; constructions neuves, entretien. Le titre III présente la même distinction en ce qui concerne les matières.

En 1887 de nouveaux chapitres apparaissent également au budget de la Guerre. Ils ont été groupés en une sorte de trilogie, existant encore à l'heure actuelle. Pour chaque-catégorie de service (1) on distingue : Personnel, traitement — Personnel, allocation (chapitres créés seulement en 1911) — Matériel.

Pour la solde, une seconde étape (1889) réalise une présentation semblable à celle du Budget de la Marine (réforme opérée ici en 1887). La solde des corps de troupe est scindée en autant de chapitres qu'il existe d'armes ou de services : Infanterie — Cavalerie — Artillerie, etc.... En 1904, le chapitre « Solde du personnel sans troupes » éclate en un nombre de chapitres égal à celui des services auxquels appartiennent ces officiers et sous-officiers.

En 1892 la distinction entre les dépenses d'entretien du matériel et celles des constructions neuves s'est opérée automatiquement. Les crédits destinés au matériel neuf, cessent d'être inscrits au budget extraordinaire qui est supprimé. Ils sont inscrits désormais à une section nouvelle, la 2^e, devenue 3^e Section en 1901 après le rattachement des troupes coloniales au Ministère de la Guerre.

Remonte et harnachement faisaient l'objet de deux chapitres distincts, dès 1885 : L'année suivante les dépenses de la Garde Républicaine étaient groupées à part et se différenciaient de celles de la Gendarmerie.

(1) Habillement, campement — Artillerie — Génie — Service de Santé — Service géographique.

applications
actuelles
au principe
de la
« Spécialité »
dans le
budget de
la Guerre.

A partir de 1900 la spécialisation des chapitres continue à faire des progrès.

On peut comparer l'évolution anatomique de la structure du budget de la Guerre au processus de la génération amibienne. Les dépenses augmentent, les chapitres se gonflent puis se scindent. On en arrive à opérer des distinctions pour des services qui sont de nature très proche, mais ne poursuivent pas cependant le même but.

Les crédits destinés aux munitions d'artillerie, nécessaires pour l'instruction, se séparèrent, en 1901, de ceux votés pour l'entretien du matériel (canons, avant-trains, caissons) des régiments d'artillerie. En 1904, un nouveau chapitre apparaît « Instruction, manœuvres et exercices techniques ».

Le Parlement a voulu éviter l'attribution, sans son contrôle, d'allocations supplémentaires au personnel civil employé dans les établissements militaires constructeurs. Ces gratifications pouvaient être imputées auparavant sur les crédits non consommés destinés aux allocations tarifées (Personnel, traitement). L'article 146 de la loi de finances pour 1911 interdit cette façon de faire. Le Ministre de la Guerre voit décroître de plus en plus sa faculté d'utiliser librement ses crédits. Les indemnités, gratifications, en question, étant nécessaires, douze nouveaux chapitres sont créés, dotés de crédits infimes, au titre de chaque service employant du personnel civil.

Malgré l'augmentation du nombre des divisions budgétaires du budget de la Guerre, il serait inexact de croire que le principe de la « Spécialité du chapitre » soit appliqué à l'heure actuelle dans son absolu théorique.

Les divisions fondamentales de ce budget sont les « sections ». On a dit qu'elles étaient autant de petits budgets partiels, indépendants, correspondant à chaque grand groupement de troupes. Les divers besoins de chacun de ces groupements sont identiques entre eux. Une nomenclature, à peu près semblable des chapitres, figure dans chacune des « sections » (1). Si, dans chacune d'elle, il fallait respecter

(1) On ne comprend pas ici la Section « Construction et matériels neufs », de nature spéciale.

la règle de la spécialité, le nombre des chapitres serait accru exagérément. On serait conduit à effectuer une véritable pulvérisation des autorisations de dépenses.

Le morcellement d'un budget, poussé à l'extrême, rend l'action administrative très difficile; la comptabilité se trouve inutilement compliquée; la gestion des crédits plus onéreuse.

Au point de vue du contrôle parlementaire préventif, l'émiettement des crédits est peu favorable. La fragmentation abusive des éléments d'un budget ne permet plus de saisir les grandes lignes générales de son agencement.

Dérogation
à l'absolu
du principe
de la
Spécialité.

Ce sont ces divers inconvénients qui expliquent la présence, dans le budget de la Guerre, de certains chapitres composés de crédits destinés à pourvoir des services de nature différentes.

En 1914, à la 2^e Section (Troupes coloniales) les crédits concernant : École — Justice militaire — Recrutement, se trouvaient réunis dans un même chapitre.

A l'heure présente, à la 1^{re} Section (Troupes métropolitaines) on a groupé respectivement : État-major général et services généraux de l'armée. Service vétérinaire et remonte, solde du cadre de réserve, de la non-activité, de la réserve spéciale, de réforme. Solde des troupes d'administration. Cette dernière rubrique correspond aux effectifs de deux catégories d'unités dont les missions sont totalement différentes : Secrétaires d'État-major d'une part, Compagnies d'ouvriers d'administration d'autre part.

On peut de même signaler les deux chapitres : traitements et allocations du « Personnel civil de l'Intendance, du recrutement, des États-majors et autres services de l'armée ».

Ainsi, si l'on respecte la distinction : traitements, allocations exigée par l'article 146 de la loi de finances pour 1911, on enfreint la règle de l'article 56 du décret du 31 mai 1862.

Le budget de 1928 groupe encore dans la 2^e Section « Troupes coloniales », les « frais de déplacements et de transports », alors que les crédits destinés aux mêmes besoins sont contenus dans deux chapitres distincts pour les troupes de la 1^{re} Section.

A la sous-section « Troupes coloniales » de la 4^e Section « Maroc » il existait, en 1928, des groupements de dépenses semblables à ceux qui figuraient, d'une manière générale, dans le budget de la Guerre, à l'époque où les Chambres en réclamaient la ventilation. Ainsi : ch. 198 « Artillerie — Matériel, Munitions »; ch. 197 « Ecoles, Justice militaire, Réparations civiles »; ch. 201 « Habillement, campement, couchage et harnachement ».

La 5^e Section, « Troupes de la Sarre » semble être un anachronisme budgétaire; on y rencontre une sorte d'autorisation de dépenses en bloc (1). Un seul chapitre (206) compose en réalité cette section, il pourvoit à toutes les dépenses d'entretien des troupes de la Sarre : solde, alimentation, couchage, harnachement, écoles, munitions, instruction, etc. A quelles infimes dotations des chapitres, à quelle grotesque présentation aurait abouti un développement plus complet de toutes ces dépenses de la Sarre dont le total atteignait seulement 6.195.350 francs au budget de 1928.

L'examen de la texture de cette 5^e Section, permet de comprendre clairement les intérêts pratiques qui militent en faveur d'une application assez souple, nuancée de la règle de la spécialité des votes.

A la 6^e Section, « Entretien de l'Armée du Levant », les distinctions généralement observées dans les autres sections à propos de la solde des différentes armes ne sont pas faites ici. Un seul chapitre (220) s'occupe de la solde « Armée du Levant — Soldes et indemnités ».

La ventilation exigée avec le plus d'énergie par le Parlement, entre les dépenses de personnel et de matériel (art. 9 du Décret du 31 mai 1862), n'est pas toujours réalisée.

Au budget de la Guerre pour 1929, on trouve par exemple, à la 1^{re} Section, « Algérie-Tunisie » : Chapitre 91 « Établissements du Génie — Personnel et matériel ».

Pour l'exercice 1930, la présentation des crédits du Département de la Guerre, en deux budgets distincts, a nécessité un regroupement des chapitres anciens en un

(1) La même réflexion peut être faite au sujet de la quatrième Section du « Budget de la défense des territoires d'outre-mer pour 1930 ». (Corps d'occupation en Chine.)

nombre de sections, dont le total est supérieur à celui de 1929 (1). Il ne faudra donc pas être surpris, si l'on constate de nombreuses dérogations au principe de la spécialité.

Ainsi, à la 2^e Section « Troupes coloniales » du budget de la Guerre proprement dit (Défense de la métropole), le chapitre 86 comprend : Artillerie — Matériel et munitions, carburants, munitions pour l'instruction. Le chapitre 91 groupe : Habillement, campement, couchage et harnachement.

C'est principalement au budget de défense des territoires d'outre-mer, qu'on a dû opérer des groupements de l'espèce dont on s'occupe. Dans chacune des trois sections « Algérie-Tunisie », « Maroc », « Levant », les crédits destinés à l'habillement, au campement, couchage et harnachement ont fait l'objet d'une même autorisation législative.

A d'autres chapitres on a confondu des prévisions de dépenses concernant l'entretien du matériel et la construction de matériel neuf. La règle de la spécialité est plus sérieusement atteinte par cette dernière pratique.

On donnera comme exemples : 1^{re} Section « Algérie-Tunisie », chapitre 21 : « Établissements de l'artillerie », chapitre 22 : « Établissements du Génie ». Une distinction a cependant été opérée entre les deux catégories de dépenses : entretien, construction de matériel. Les deux chapitres en question sont divisés en *articles* (2), qui font apparaître les sommes destinées aux travaux neufs, et celles prévues pour l'entretien du matériel.

La subdivision en articles est un détail important de la texture du budget de la Guerre.

La sub-
division
des chapitres
en articles et
paragraphes.

Le groupement de dépenses de natures différentes au sein d'un même chapitre, quelle qu'en soit la justification, est une véritable violation des textes législatifs et réglementaires du droit budgétaire français. Le Parlement a cependant reconnu implicitement, par ses votes, qu'il était nécessaire d'admettre certaines dérogations. L'usage abusif que l'administration pourrait faire de cette tolérance tacite, doit alors être prévenu au moyen d'une présentation détaillée

(1) En 1929 : cinq sections — en 1930 : huit sections, au total (quatre pour chacun des budgets).

(2) Ce mode de présentation est légal (art. 53 de la loi du 28 décembre 1895).

des crédits destinés à des services différents, et inclus cependant dans un même chapitre. Le moyen désiré, c'est la subdivision en articles et même en paragraphes, auxquels correspondront des crédits destinés à une catégorie unique de besoins.

Une fois le budget voté, il est certain que le Ministre possède, en droit, une liberté d'action absolue quant à l'emploi des crédits d'un même chapitre. En fait, cette indépendance est très relative. La subdivision en articles et paragraphes permet aux Chambres, et surtout à leurs commissions financières, d'apprécier très exactement le programme que l'administration se propose d'exécuter.

Au cours de la préparation et de la discussion du budget, le Parlement peut modifier l'ordonnance de ce plan, en opérant des réductions ou des augmentations de crédit, qui porteront sur un article ou un paragraphe bien déterminé, et, quoique le vote aura lieu en bloc pour l'ensemble du chapitre, lorsque l'administration exécutera le budget, elle n'osera pas user de son droit de virement entre articles du même chapitre, tout au moins dans des conditions absolument contraires aux intentions manifestées par le législateur (1).

En outre de l'exemple déjà donné (2), de nombreux chapitres du budget de la Guerre ont été subdivisés en articles et paragraphes; on peut citer les suivants :

Budget de la Guerre proprement dit (1930) : Chapitre 31 « Transports » divisé en articles : Transports de troupes éventuels. Frais de traversée pour la Corse. Gratuité du transport lors des permissions annuelles des hommes du contingent ou engagés, au delà de 100 kilomètres (art. 45 loi de recrutement du 31 mai 1928). Transports d'effets des magasins, gros bagages des corps de troupe. Convocation des réserves (transports dans les camps des effets d'habillement et d'équipement). Transports de troupe et de matériel résultant de la réorganisation de l'armée.

(1) Au sujet de ces virements entre articles et paragraphes du même chapitre voir : ALLIX — *Traité élém. science des finances* (ouvr. cité supra, page 184). Pour le Ministre passant outre à l'intention formelle du législateur, il y aurait une responsabilité morale mise en jeu par voie d'interpellation.

(2) Voir page 108 de ce chapitre.

La clarté de ces subdivisions fait apparaître certaines conséquences financières résultant soit de la nouvelle organisation de l'armée (regroupement des corps de troupe, convocation des réservistes dans les camps), soit de certaines innovations de la loi de recrutement, qui accorde, par exemple, la gratuité de transport aux militaires du contingent lors de leur permission annuelle.

Au chapitre 42 « Établissements de l'artillerie-matériel », les crédits d'entretien et de renouvellement sont présentés pour chaque catégorie de matériel : Matériel de l'artillerie et des équipages militaires; Munitions, poudres, explosifs pour l'artillerie; Armes portatives, mitrailleuses, engins d'accompagnement et munitions correspondants; Matériel de chars de combat; Matériel automobile.

Budget de Défense des territoires d'outre-mer : 4^e Section : « Corps d'occupation en Chine », tous les crédits figurent à un seul chapitre, mais ses paragraphes distinguent : « Solde et indemnités — Subsistances, chauffage et éclairage — Frais de déplacement et de transports — Habillement, campement, couchage et harnachement — Artillerie et génie, etc.... » D'autre part, chacune de ces subdivisions sépare les crédits nécessaires à l'entretien des troupes de renfort qui ont dû être envoyées en Chine (premier trimestre de 1927), à la suite de la gravité des événements qui s'étaient déroulés dans le Sud : occupation par les Chinois des concessions anglaises de HANKEOU et de RIN-KIANG, tentatives faites par les autorités chinoises en vue d'effectuer une opération de police dans la concession française de Changhaï.

La présentation des demandes de crédits, en articles et paragraphes, a incité certains parlementaires à réclamer qu'on appliquât la règle de la spécialité des votes à ces petites divisions. Le budget n'aurait donc plus été voté chapitre par chapitre, mais article par article.

Si une semblable opinion avait prévalu, l'Administration aurait été confiée aux Chambres. (1)

On peut certes prétendre que la spécialité du chapitre

Incon-
vénients
d'une inter-
prétation
trop étroite
du principe
de la
« Spécialité ».

(1) Des effets semblables à ceux qu'aurait eu le vote du Budget par articles peuvent être obtenus en promouvant un article au rang de chapitre. C'est une simple question de dénomination (Voir ALLIX — Ouvr. cité supra, page 184).

est une règle nécessaire sous un régime de souveraineté populaire, et qu'elle permet un contrôle effectif des actes du Gouvernement; mais il faut reconnaître aussi que cette règle est la source d'assez graves inconvénients.

D'un point de vue financier, son respect provoque souvent des augmentations de charges budgétaires qui pourraient parfois être évitées.

Ainsi, pour deux besoins qui sont semblables, sans cependant se confondre, la régularité exige qu'on y pourvoie par des crédits inscrits à des chapitres différents. Au cours de l'exécution du budget, l'un d'eux peut se révéler en déficit. Si le service doit s'exécuter de manière impérieuse il faudra faire appel aux crédits supplémentaires. Par contre, il est possible que l'autre chapitre présente un excédent. Si les crédits avaient fait partie du même chapitre, excédent et déficit auraient pu se balancer.

L'autorisation de dépenses donnée en deux chapitres distincts aura donc dans la pratique les deux conséquences suivantes : on réclamera pour le budget du prochain exercice une dotation plus large du premier chapitre, en faisant valoir qu'une demande de crédits supplémentaires a été nécessaire. Le montant du second chapitre ne sera certainement pas réduit, car, quoiqu'on aurait pu avoir un excédent, il est bien rare de voir une administration ne pas consommer la totalité des crédits mis à sa disposition.

A un autre point de vue, strictement administratif et comptable, la division du budget de la Guerre, en de multiples sections et chapitres, aboutit à des complications d'écritures qui pourraient être évitées. Les agents d'exécution, les fournisseurs de ce ministère, particulièrement consommateur, se plaignent de l'enchevêtrement de ces crédits. Il est courant que pour le paiement d'un marché, l'adjudicataire soit forcé de fournir 5 ou 6 factures différentes. L'Intendant RUPP remarquait dans la « Revue de l'Intendance » (Janvier 1913) « Plus un budget a de chapitres, plus sa comptabilité sera compliquée, ou tout au moins volumineuse ».

Les conséquences du principe de la spécialité n'entravent guère, comme on a coutume de le croire, l'indépendance

d'activité des ministres. L'interdiction des virements est bien souvent tournée par la pratique des interventions (1).

Ces dernières sont parfois très difficiles à découvrir dans l'examen des comptes par l'organe juridictionnel.

D'autres inconvénients de la répartition des crédits en un trop grand nombre de chapitres, apparaissent lorsqu'il s'agit d'autoriser des dépenses rendues nécessaires par la mise au point d'une organisation nouvelle.

Devant l'impossibilité d'évaluer exactement les prévisions de dépenses correspondant au personnel civil à recruter dans l'armée, par différents services de l'Armée, le Parlement a été obligé de faire appel à un procédé financier qui avait été l'objet de critiques très vives contre certaines pratiques du Second Empire.

L'article 93 du Projet de budget général pour l'exercice de 1930, rétablit en fait le fameux droit de virement. On lit en effet : Chapitre 48 du budget de la Guerre : « Personnel civil de l'Intendance, État-Major et autres Services de l'Armée (87.517.600 francs) ». « Destinés à permettre la substitution de la main-d'œuvre civile à la main-d'œuvre militaire, ces crédits pourront être répartis, entre les chapitres intéressés du budget de la Guerre, par voie de décrets contre-

(1) La dépense est abusivement imputée à un chapitre dont les crédits ne sont pas destinés à l'acquitter. Voir BESSON « Le Contrôle des budgets » (Ed. CHEVALIER MARESCQ — pages 550 et suivantes) au sujet des diverses irrégularités budgétaires commises par l'Administration, — en particulier virements, interventions (page 559). L'auteur cite entre autres pour le département de la guerre : « S'agit-il de distribuer des gratifications, à l'occasion de la fête nationale ? On prélève les fonds nécessaires sur les crédits des fourrages (1880) quand l'imputation n'est pas faite aux dépenses du service des vivres, du campement, de la remonte (1888) (page 561).

Autre exemple d'intervention : Achat de l'Atlas de l'histoire d'Annibal sur le Chapitre des Hôpitaux militaires (1880). Ces interventions concernent d'ailleurs des dépenses minimes.

Il peut y avoir intervention d'un exercice, d'un chapitre, d'un ministère ou d'un budget à un autre. Exemple d'intervention d'exercice commise par THIERS (1840) pour régulariser un dépassement de crédits de 1.434.000 francs (exécution des travaux de fortifications).

signés par le Ministre de la Guerre et le Ministre des Finances (1) ».

critiques
relatives
au principe
de la
spécialité ».

Les barrières dressées par la règle de la spécialité du vote par chapitres semblent être plutôt d'ordre moral, et ne constituent pas un véritable obstacle à la désobéissance possible de l'Exécutif. Au cas de virements de crédits, la loi (2) prévoit une réparation pécuniaire s'appliquant au ministre délinquant. L'interpellation, suivie d'un vote de méfiance, serait en outre la sanction politique. Encore faudrait-il que la stabilité ministérielle permît de frapper un homme encore au pouvoir au moment où le Parlement connaîtra l'infraction. On parle plutôt en France de l'instabilité gouvernementale !

Donc pas de sanction politique, pas plus d'ailleurs de réparation pécuniaire pour les sommes indûment dépensées. Si elle est prévue, cette sorte de peine n'a encore jamais été appliquée; elle serait impossible à mettre en œuvre. (3) La mesure n'est pas égale entre une dépense publique et le patrimoine privé qui aurait à répondre de l'irrégularité commise.

On ne veut certes pas dire que les ministres doivent faire litière des textes légaux concernant la spécialité d'emploi des crédits de chaque chapitre mais on est bien obligé de constater, d'une part, la possibilité de les transgresser, d'autre part l'absence d'une sanction pratique pour cette sorte de délits, qui restent politiques. Enfin, on a déjà signalé certains inconvénients financiers et comptables de la règle. On se croit donc autorisé à faire remarquer que le principe de la spécialité, tel qu'il s'applique aujourd'hui (fractionnement des crédits en un trop grand nombre de chapitres), est un véritable mythe quant au renforcement des prérogatives du contrôle parlementaire; c'est également un embarras inutile, lorsque l'on respecte la règle scrupuleusement.

(1) L'article 94 du même projet de loi va encore plus loin. Il autorise le virement de crédits entre les budgets de deux ministères : Guerre et Colonies, à propos des dépenses de participation de l'Armée à l'Exposition Coloniale de 1931.

(2) Articles 151-152, loi de finances du 25 mars 1817 — Article 9, loi du 15 mai 1850 — Décret du 31 mai 1862.

(3) Sur l'impossibilité de faire jouer la sanction pécuniaire, consulter BESSON (ouvrage cité supra, pages 579 et suivantes).

Interpré-
tation cor-
recte et sage
du principe
de la
« Spécialité »,
pour le
Budget de
la Guerre.

Pour les crédits militaires, il suffirait que les pouvoirs du Ministre de la Guerre soient limités dans le cadre de quelques grands chapitres; ainsi on tiendrait compte des droits respectables du Parlement d'une manière très suffisante.

On concevrait donc fort bien une division de chaque section du budget de la Guerre en 7 chapitres fondamentaux (1) : Soldes et Traitements — Entretien du personnel et des animaux — Entretien des immeubles — Entretien du matériel — Dépenses d'Instruction — Frais d'hospitalisation — Dépenses diverses (Réparations civiles, Archives, Imprimés, Frais de bureaux, etc....) Il reste entendu qu'une section continuerait à distinguer les dépenses de constructions et matériels neufs.

§ 2. *Transferts de crédits à d'autres départements.*

Utilité
de ces
transferts.

L'application minutieuse de la règle de la spécialité a certainement introduit beaucoup d'ordre et de clarté dans la présentation des crédits du budget de la Guerre. Jusqu'à ces dernières années cependant, quelques reproches pouvaient être formulés à propos de certaines autorisations de dépenses qui n'étaient pas strictement destinées à l'armée de terre. On a appelé ces dépenses : « parasites » (2). Elles augmentaient le total des crédits du Ministre de la Guerre, dans des proportions susceptibles de fausser le jugement de l'opinion publique et parlementaire, quant à la poli-

(1) Le budget de la guerre pour 1878 n'était pas divisé en sections et ne comprenait que 22 chapitres dont certains très importants comme le chapitre VI (*solde*) déjà signalé. Les chapitres étaient subdivisés en articles, paragraphes et de nombreuses annexes donnaient des détails sur l'utilisation des crédits, l'organisation et le fonctionnement interne des divers services. Sans vouloir donner ce budget en exemple à tous points de vue, il semble qu'à cette époque on faisait une application sage et strictement opportune de la règle de la spécialité. L'intendant DELAPERRIÈRE pouvait dire de ce budget : « Il donne les détails les plus circonstanciés sur l'organisation des services de la Guerre et sur les dépenses qu'ils nécessitent. Avec le budget, on peut se rendre un compte exact du prix de revient de chaque chose, du coût de chaque homme ». (Cours de Législation et d'administration Militaires — Ed. DUMAIN — année 1879 — Tome II — 1^{re} partie — page 223)

(2) Page 98 du présent chapitre.

tique militaire suivie par le Gouvernement. Il était également rationnel d'introduire un peu plus de méthode dans l'agencement général des dépenses de l'État, et d'inscrire, en conséquence, au budget de chaque ministère, les crédits qui correspondent logiquement à ses attributions propres.

Tels sont les motifs généraux qui expliquent le transfert de crédits opérés, au cours de ces dernières années, soit du budget de la Guerre à celui d'un ministère civil, soit inversement (1).

Les préparateurs du budget de la Guerre ont fait porter leur effort d'apurement sur des dépenses de certains services assurés en participation par l'Administration militaire et celle d'un autre département (2), en particulier sur deux masses importantes de crédits destinés, les uns, à l'entretien des troupes de police (Gendarmerie, Garde républicaine), les autres, à l'aviation militaire.

La grande opération de transfert eut lieu à l'occasion de la préparation du budget pour 1928. Elle a été réalisée à la suite de l'avis donné par la Commission d'Études du Conseil Supérieur de la Défense nationale, qui recommandait de ne faire figurer, au budget de chaque ministère, que des crédits correspondant à leur compétence naturelle. Dans cette suggestion, on voit percer le souci de confier à chacun, dès le temps de paix, le rôle qu'il devra tenir en cas de mobilisation (3).

sur quels
crédits ont
porté ces
transferts.

Dépenses de la Gendarmerie. — En 1914 la gendarmerie de Tunisie est l'objet d'un chapitre spécial du budget de la Guerre, mais les dépenses engagées à ce titre sont intégralement remboursées par le gouvernement de la Régence (Loi du 16 janvier 1892). Les budgets de certaines colonies (Algérie, Indo-Chine, Afrique Occidentale, Madagascar) pourvoient, dans la mesure de leurs moyens, à l'entretien des troupes

(1) Chaque année les rapports parlementaires relatifs au budget particulier de chaque département signalent et justifient ces transferts dans une de leurs parties intitulée « Mesures d'ordre ».

(2) Voir chapitre III, pages 84 et suivantes du présent ouvrage.

(3) Voir le rapport de M. BOUILLOUX-LAFONT (Budget de la Guerre de 1928). — J. O. Doc. Parl. page 1561 — Le tableau page 1562 indiquant les transferts réalisés donne une idée exacte de l'ampleur de la réforme.

de gendarmerie stationnées sur leur territoire; la quote-part en est fixée chaque année par un article de la loi de finances.

Pour la Métropole, en 1914, toutes les dépenses de la gendarmerie figuraient au budget de la Guerre, ainsi que les crédits destinés à la Garde Républicaine de Paris; la Ville remboursait cependant à l'État la moitié du coût d'entretien de ce régiment.

Il était peu logique d'inscrire, au budget de la Guerre, la totalité des dépenses afférentes à un corps dont la mission répond principalement à un besoin de police intérieure (1).

Les lois de réorganisation de l'Armée ont augmenté les effectifs des troupes de gendarmerie en créant les pelotons de Garde Républicaine mobile.

L'armée proprement dite doit maintenant être considérée comme une École d'Instruction, elle ne participe au maintien de l'ordre que dans des circonstances exceptionnelles.

Ces diverses raisons contribuent à considérer de plus en plus les unités de gendarmerie comme des forces spéciales de police, à la disposition du Ministre de l'Intérieur, du pouvoir civil. Dans ces conditions, la sincérité et le souci d'ordre commandaient de faire figurer au budget de l'Intérieur la plus grande partie des crédits destinés à ces troupes.

Pour l'exercice financier de 1925, on voit apparaître pour la première fois au budget du Ministre de l'Intérieur un chapitre intitulé « Contribution aux dépenses de gendarmerie ».

La part incombant à chaque ministère (Guerre-Intérieur) fut établie d'après la règle suivie pour les polices d'État et la Garde Républicaine, et fixée, en conséquence, à la moitié de la charge totale (2).

La répartition nouvelle de cette catégorie de dépenses n'était qu'une première étape.

Le décret du 10 septembre 1926 (3) prescrivait le rat-

(1) Voir chapitre III, page 85 du présent ouvrage.

(2) Rapport pour le budget de l'Intérieur, pour 1927 (J. O. Doc. Parl. 1926, page 1398).

(3) Un des fameux décrets dits : décrets-lois, qui avaient pour objet une réorganisation administrative de la France.

tachement, au département de l'Intérieur, des dépenses d'entretien des effectifs de la Gendarmerie dans la Métropole, ainsi que des dépenses de logement de la Gendarmerie mobile. Le budget de 1927 aurait donc dû homologuer cette décision; la Commission des finances de la Chambre des Députés n'accepta pas cette manière de faire. M. BOUILLOUX-LAFONT fait remarquer dans son rapport pour le budget de la Guerre de 1927: «Le décret du 10 septembre 1926 ne comporte aucune ratification du Parlement. La Commission des finances, après en avoir délibéré, a estimé que cette procédure pouvait avoir des inconvénients, et que la Gendarmerie, qui est un corps militaire, devait continuer à figurer pour une part importante dans le budget de la Guerre; elle a arbitré cette part à un tiers du crédit total d'entretien de ce corps » (1)

Ainsi, à partir de 1927, le budget de la Guerre supporte 1/3 des dépenses pour la Gendarmerie et la Garde Républicaine mobile; celui de l'Intérieur les deux autres tiers. Le Ministre de la Guerre reste chargé de la gestion du total de ces crédits.

La moitié des dépenses du régiment de la Garde Républicaine de Paris figurait toujours au budget de la Guerre, on profita des larges mesures d'ordre de 1928 pour transférer les 2/3 de cette part dans un chapitre du budget de l'Intérieur (2).

Pour le budget de 1930, le Ministre de la Guerre gagne la Commission des Finances à sa cause, et lui fait accepter,

(1) Rapport sur le budget de la Guerre pour 1927 (J. O. Doc. Parl. 1926, page 1451). Au rapport du budget de l'Intérieur de la même année, on lit: «Il importe en effet de conserver à ce corps d'élite, qui constitue le plus sûr gardien de l'ordre et de la sécurité publique, son mode de recrutement actuel, ainsi que la discipline militaire à laquelle il est soumis.»

«Toutefois pour tenir compte de la collaboration toujours plus étroite qui devrait s'établir entre les services de la gendarmerie mobile réalisée par la loi de finances du 27 juillet 1921, nous vous proposons d'insérer au présent chapitre les deux tiers de ces dépenses.» (J. O. Doc. Parl. 1926 — page 1398 — Ch. 74).

(2) Chapitre 79 du Budget de l'Intérieur pour 1928 — Rapport cité page 115, note 3.

indirectement, le principe du décret de 1926 qu'elle avait repoussé (voir supra).

A l'heure actuelle, le total des crédits pour la Gendarmerie et la Garde Républicaine atteint 596.723.040 francs dont 542.723.040 francs sont inscrits au budget de l'Intérieur, et 50.000.000 de francs seulement à celui de la Guerre; soit à peine le 1/10 des dépenses de cette catégorie (1).

Les dépenses de la gendarmerie de Tunisie figurent toujours au Ministère de la Guerre (chap. 41 du Budget de défense des territoires d'outre-mer) elles sont remboursées par le Gouvernement de la Régence.

En 1928, les crédits de la gendarmerie au Maroc avaient été transférés au budget du Protectorat marocain. (2)

Dépenses de l'Aéronautique militaire. — Presque aussitôt après la guerre, la plupart des grandes puissances confièrent la direction de leur aéronautique nationale à un Ministre spécial. Le Gouvernement français attendit la période des échecs successifs et retentissants de nombreuses tentatives aériennes, pour créer un Ministère de l'Air (1928).

Ce nouveau département ministériel reçut son premier budget en 1929.

Les crédits des aéronautiques : civile, militaire, navale et coloniale, qui figuraient en 1928 aux chapitres de différents ministères (3), furent transférés au budget de l'Air.

Celui du département de la Guerre s'est ainsi trouvé délesté d'une somme importante (1.014.870.270), correspon-

(1) La répartition exacte est la suivante :

	Guerre	Intérieur	Totaux	Participat. de la Ville de Paris
Gendarmerie et garde républicai- ne mobile	47.900.000	520.959.210	568.859.210	—
Garde républicaine de Paris	2.100.000	21.763.830	23.863.830	26.156.230
	50.000.000	542.723.040	596.723.040	26.156.230

(2) Figuraient au chapitre 167 du budget de la Guerre pour 1927 (Voir rapport BOUILLOUX-LAFONT, budget de la Guerre 1929, déjà cité, page 1563).

(3) Voir chapitre III du présent ouvrage, pages 86 et 88.

dant aux dépenses de l'Aéronautique militaire métropolitaine (solde, entretien et construction du matériel) (1).

Dès 1928, les autorisations de dépenses concernant le « Service météorologique de l'Aviation militaire », qui étaient contenues dans un chapitre du budget de la Guerre, avaient été incorporées à celui du Commerce dans un chapitre pourvoyant un service civil chargé de la même mission (2).

Autres dépenses. — Le grand effort d'apurement, qui fut accompli en 1928, transféra à de nombreux ministères un certain nombre de crédits d'une importance moindre que les précédentes. (3)

Certains de ces transferts méritent qu'on en fasse une mention spéciale :

Le Ministre des Travaux publics recevait, à son budget de 1928, un ensemble de crédits (6.890.000 francs) destinés soit à des primes accordées aux détenteurs de certaines automobiles, soit à des dépenses du service des chemins de fer militaires. (4)

« L'organisation de la nation, pour le temps de guerre, conduira à confier au Ministre des communications, dont les organes sont mis sur pied par le département des Travaux publics, l'exploitation de l'ensemble du réseau ferré et du réseau routier ». Ces transferts budgétaires paraissent donc ici des plus opportuns, puisque en outre, « dès le temps de paix, les réseaux et le commerce profitent de ces dépenses qui n'ont pas seulement un intérêt militaire ». (5)

On a déjà eu l'occasion de signaler comment les territoires du Sud-Algérien, placés nominalemeut sous les ordres de l'autorité civile, étaient administrés, en fait, pour une large part, par des fonctionnaires militaires.

Il semblait donc logique de faire figurer au budget

(1) Rapport de M. BOUILLOUX-LAFONT (budget de la Guerre pour 1929) J. O. Doc. Parl. 1928, pages 1665 à 1667.

(2) Rapport de M. BOUILLOUX-LAFONT (budget de la Guerre pour 1928) J. O. Doc. Parl. 1927, page 1562 (tableau déjà cité).

(3) ————— d^o —————

(4) Frais de gardiennage des installations militaires sur les réseaux. Travaux d'adaptation du réseau national aux besoins des transferts stratégiques. Liquidation de dépenses datant de la guerre (Chemin de fer, transports).

(5) Rapport de M. BOUILLOUX-LAFONT (cité supra, notes 3 et 4).

de l'Intérieur, une partie des dépenses (« Subvention aux territoires du Sud-Algérien ») concernant l'entretien du personnel des Affaires indigènes n'ayant pas de commandement de troupes, ainsi que celui des auxiliaires des Maghzen et Goums.

Le Ministre de la Guerre devait continuer à gérer la totalité des crédits, et à supporter directement les dépenses des compagnies sahariennes qui sont des unités régulières, faisant partie intégrante de l'armée (1).

Une des plus importantes mesures d'ordre du budget de la Guerre pour 1930, signale le transfert, au Ministère de l'Agriculture, des crédits concernant des services dont ce dernier assume normalement la direction. Il s'agit de dépenses occasionnées par l'achat et l'élevage des chevaux destinés à l'Armée, dépenses qui ne sont pas celles correspondant aux prix d'acquisition des animaux, mais en sont des conséquences diverses : « Primes accordées aux éleveurs de chevaux d'Armes », « Soldes et indemnités des officiers détachés à l'Administration des Haras », « Crédits afférents aux commis et aides-commis des Commissions d'Achat » (Total 1.359.620 francs).

Depuis 1927 les budgets propres des divers États Syriens doivent entretenir leurs troupes dites : « Troupes auxiliaires du Levant ». A partir de cette date, le Ministre de la Guerre n'a donc plus réclamé au Parlement le vote des crédits qui, dans les précédents exercices, étaient destinés à ces unités dénommées alors « Légion Syrienne ».

Néanmoins, pour des raisons de comptabilité, les dépenses, tout en étant à la charge des États sous mandat, devaient être effectives et régularisées par les autorités françaises. On trouvait au budget de la Guerre de 1928,

(1) Le budget de l'Intérieur reçut ainsi : en 1928 : 3.571.060 — en 1929 : 648.070 — en 1930 : 2.202.840. Comme pour les dépenses de la Gendarmerie la quote-part du Ministère de l'Intérieur s'accroît chaque année.

Sur cette question des « Subventions aux territoires du Sud-Algérien voir différents rapports (Budget de la Guerre ou de l'Intérieur) J. O. Doc. Parl. 1927 (pages 1562-1563 c) — 1928, page 1641 (chap. 79 1663-1664 (Mesures d'ordre), 1697-1698 (chap. III).

un chapitre 226 « Entretien de la Légion Syrienne », pour mémoire. Il est disjoint complètement du budget de 1929 (1).

Un reliquat minime de dépenses, concernant des troupes syriennes, subsistait au budget de la Guerre, le projet de budget pour 1930 les met à la charge des États de Syrie. « Dépenses de la masse de transports des compagnies de méharistes » (93.080 francs).

Le budget de la Guerre a donc été débarrassé, au cours de ces dernières années, de la plupart des dépenses qui n'étaient pas spécifiquement militaires. On a chargé les budgets de départements civils de manière libérale, aussi l'un d'eux a-t-il profité de ces grands mouvements d'ordre, pour renvoyer à la Guerre un crédit que les bureaux de la rue Saint-Dominique lui avaient abusivement transmis.

Ainsi : les crédits destinés à l'entretien des fortifications classées comme monuments historiques, des monuments de HOCHÉ, TURENNE et MARCEAU, au traitement de leurs gardiens, et aux frais de fonctionnement de l'Atelier de fabrication des thermomètres médicaux de Vanves (550.500 fr.) avaient été transférés, en 1928, à l'Instruction publique; le budget de 1929 les réincorpora au budget de la Guerre (2).

§ 3. — *Présentation des crédits mis à la disposition du Ministre de la Guerre en deux budgets distincts.*

canisme
de la
forme.

L'année 1930 se distinguera, dans l'histoire financière de la France, par deux innovations budgétaires importantes, sinon quant à leurs conséquences profondes, tout au moins par les changements qu'elle apporte à l'aspect extérieur des choses. N'est-ce pas celui qui frappe le plus le profane et contribue à fixer certains points de repères chronologiques ?

Ces deux nouveautés auront été le report au 1^{er} avril de la date d'ouverture de l'exercice financier ; l'abandon de la forme unitaire adoptée jusqu'alors pour présenter les demandes de crédits destinés à l'Armée de terre.

La note préliminaire du projet gouvernemental du

(1) Voir rapport Budget de 1929 — Doc. Parl. 1928, page 1715 (chapitre « ancien 226 »).

(2) Rapport Budget de la Guerre 1928, déjà cité, page 1563.

Rapport Budget de la Guerre 1929, déjà cité, page 1664.

« budget de Défense des territoires d'outre-mer » expose l'économie de la réforme en ces termes :

« Le Gouvernement a estimé qu'il y avait lieu de soumettre au vote du Parlement deux budgets distincts, l'un intitulé « budget de la Guerre », et relatif à la seule défense du territoire métropolitain, l'autre groupant sous le nom de « budget de Défense des territoires d'outre-mer », les dépenses de l'Algérie, de la Tunisie, du Maroc, du Levant et du Corps d'occupation en Chine. Ce second budget sera, comme le premier, administré par le Ministre de la Guerre qui en sera responsable devant le Parlement, comme du budget de la Guerre proprement dit. Les comptes, comme les prévisions budgétaires, seront présentés distinctement ».

On ne saurait mieux dire pour caractériser l'individualité propre de chacun de ces nouveaux budgets.

Les vrais mobiles, d'ordre politique, qui ont déterminé la décision du Ministre de la Guerre ont été exposés précédemment. (1)

Le souci de conserver à la France sa figure pacifique, donc un motif d'opportunité, explique seul cette réforme. Il serait inutile d'en chercher l'origine dans un autre ordre de préoccupations, par exemple pour une nécessité quelconque de gestion, ou de comptabilité.

En effet, la construction du nouvel édifice à deux corps, n'a pas affecté la matière même des masses constitutives de l'ancien monument unitaire.

Mécanisme
de la
réforme

Le budget de Défense des territoires d'outre-mer a été composé à la suite de simples transferts d'éléments, plus ou moins importants, qui figuraient déjà à l'ancien budget de la Guerre.

La mutation a pu être effectuée en bloc pour les sections qui groupaient déjà les crédits destinés aux troupes du Maroc et de l'Armée du Levant.

Les sections « Algérie-Tunisie », « Corps d'occupation en Chine », du nouveau budget, ont été constituées en y incorporant des chapitres entiers, qui appartenaient auparavant soit à la 1^{re} Section (Troupes métropolitaines) soit à la 2^e Section (Troupes coloniales).

(1) Chapitre II, page 64.

Enfin, pour permettre la présentation distincte, dans les sections créées, des crédits destinés aux constructions et matériels neufs, il a été nécessaire d'opérer une ventilation dans chacun des chapitres de la 3^e Section de l'ancien budget de la Guerre.

On a procédé de la même manière au sujet du chapitre « Indemnités pour charges de famille des personnels civils », crédits inscrits pour la totalité à la 1^{re} Section en 1929.

Après avoir ainsi résumé le mécanisme de l'opération, l'examen du tableau IV ci-joint en précisera les principaux détails.

clusion.

L'ensemble des différents travaux accomplis par les préparateurs successifs du budget de la Guerre en moins d'un demi-siècle, permettent d'affirmer, qu'à l'heure actuelle, la contexture de présentation à laquelle on a abouti, pour les crédits militaires, « constitue un effort de sincérité et de clarté, qui permet à chaque citoyen, comme aux étrangers, « de reconnaître exactement ce que la France dépense pour « la défense de son territoire métropolitain, et les charges « que lui impose la défense de ses intérêts extérieurs » (1).

Débarrassé d'une multitude de crédits non militaires, à proprement parler, les deux budgets du Ministère de la Guerre ne présentent plus, en 1930, que les dépenses nécessaires à l'instruction de l'armée de terre et des services qui en dépendent étroitement. Toutes n'y figurent pas (2). Celles des effectifs de l'Armée stationnés aux colonies, sont inscrits au budget des Colonies (3). Ces derniers crédits sont toutefois parfaitement isolés sous une rubrique spéciale « Dépenses militaires ».

Un budget n'est que la traduction financière de conceptions et d'institutions humaines à une époque donnée. Les conceptions évoluent, car les choses auxquelles elles

(1) Note préliminaire du projet de budget de défense des territoires d'outre-mer.

(2) L'Armée du Rhin vit sur les crédits inscrits au « Compte spécial des troupes d'occupation en pays étrangers », mais cette particularité va disparaître, conséquence du retour prochain des régiments dans les garnisons de France (Evacuation rhénane, mise en application du plan Young).

(3) Comme l'exige l'art. 2 de la loi du 7 juillet 1900 qui a placé les régiments coloniaux sous les ordres du Ministre de la Guerre.

s'appliquent ou qu'elles régissent sont en perpétuel mouvement. L'avenir modifiera donc certainement la forme et la composition du budget ou des budgets de l'Armée française. Quelles seront ces futures transformations ?

Sans pouvoir prophétiser à coup sûr, on peut indiquer certains buts à atteindre, certains courants attractifs déterminants.

Il y aurait intérêt à contracter le nombre des chapitres dans le sens indiqué précédemment. Une autre réforme beaucoup plus importante, consisterait à faire assurer la défense des possessions d'outre-mer par des « forces qui leur « soient spéciales, dont la dépense figurerait aux budgets « locaux, sauf à la métropole, à subventionner ceux-ci, ce « qui serait incontestablement plus rationnel (1) ».

C'est donner une solution moderne au problème de répartition des charges financières entre la Métropole et ses colonies.

La question est grave, et incline à réfléchir. La solution budgétaire qu'on adoptera est une forme qui, ici, emporte le fond. Le fond est d'ordre essentiellement politique.

Plus modestement, on peut proposer une réforme, facile à réaliser. Le budget des Colonies supporterait les dépenses de : recrutement, d'instruction, de transports aux Colonies des militaires coloniaux, stationnés dans la Métropole, mais qui sont destinés à assurer les relevés coloniales.

C'est la méthode pratiquée par l'Angleterre à propos des troupes de relève de « l'Armée des Indes » (2).

(1) M. MAGINOT, Ministre de la Guerre — J. O. Déb. Parl., 11 décembre 1929 (page 4232).

(2) Voir Chapitre II, page 49 du présent ouvrage.

TABLEAU IV

BUDGET DE LA GUERRE DE 1929	BUDGET DE LA GUERRE DE 1930	Transferts effectués au Budget de Défense des Territoires d'Outre-Mer
1 ^{re} Section — TROUPES MÉTROPOLITAINES	{ 1 ^{re} Section — TROUPES MÉTROPOLITAINES	{ 1 ^{re} Section — ALGÉRIE — TUNISIE
a) Intérieur	{	{
b) Algérie — Tunisie	{	{
c) Divers — Chapitres 113 à 114 — 116 à 120	{ 1 ^{re} Section — TROUPES MÉTROPOLITAINES	{
Chapitre 115 — Indemnités pour « Charges de famille » au personnel civil	{ Ventilation des crédits entre les deux budgets	{ Diverses Sections (2.896.000 francs)
2 ^e Section — TROUPES COLONIALES	{ 2 ^e Section — TROUPES COLONIALES	{
Chapitres 121 à 139 — Chapitres 142 à 144 —	{	{ 1 ^{re} Section — ALGÉRIE — TUNISIE
Chapitre 140 — Troupes Coloniales en Algérie	{	{ 4 ^e Section — CORPS D'OCCUPATION EN CHINE
Chapitre 141 — Corps d'Occupation de Chine	{ 3 ^e Section — CONSTRUCTIONS ET MATÉRIELS NEUFS	{ (Inclus dans les Chapitres des :
3 ^e Section — CONSTRUCTIONS ET MATÉRIEL NEUFS	{ Ventilation des crédits entre les deux budgets	{ 1 ^{re} Section — ALGÉRIE — TUNISIE
4 ^e Section — MAROC	{	{ 2 ^e Section — MAROC
5 ^e Section — TROUPES DU BASSIN DE LA SARRE	{ 4 ^e Section — TROUPES DU BASSIN DE LA SARRE	{
6 ^e Section — ENTRETIEN DE L'ARMÉE DU LEVANT	{	{ 3 ^e Section — ENTRETIEN DE L'ARMÉE DU LEVANT

CHAPITRE V

Le budget de la Guerre en France

« L'organisme militaire a évolué de façon considérable depuis 1914, il s'est orienté vers une complexité d'armement qui est nécessairement onéreuse.

« La notion de main-d'œuvre militaire est périmée et les services doivent recourir à un personnel civil considérablement accru.

« Enfin, la satisfaction des besoins militaires ... est gravement influencée par la hausse des prix. »

(M. Bouilloux-Lafont - Rapport des budgets de la Guerre et de défense des territoires d'outre-mer pour 1930 - J. O. Doc. Parl. Ch. SE 1929, page 242).

Objet
et plan du
chapitre.

Il ne saurait être question, ici, d'une étude analytique, concernant les budgets (1) administrés par le Ministre de la Guerre. La simple lecture des projets de budgets particuliers de ce département (2), leur examen, suffisent à renseigner quiconque, quant à l'ordonnance générale, à la structure de ces documents.

(1) « Budget de la Guerre » - « Budget de défense des territoires d'outre-mer » - « Budget annexe des poudres » et de plus, à l'heure actuelle encore « Compte spécial des troupes d'occupation en pays étrangers » (Armée du Rhin).

(2) Consulter encore le rapport de la Commission des Finances (Chambre ou Sénat) à propos du budget de la Guerre, par exemple : ceux de M. BOUILLOUX-LAFONT pour 1929 (J. O. Doc. Parl. Chambré - S. O. - 1928, pages 1644 à 1716) et pour 1930 (J. O. Doc. Parl. Chambre - S. E. 1929, pages 249 et suivantes).

De même, il est facile de connaître la destination des divers crédits qui s'y trouvent inscrits. Le lecteur en dégagera certaines idées d'ensemble, nécessaires pour apprécier, de manière exacte, les aspects financiers de l'organisation militaire de la France.

L'objet de ce chapitre est d'aider à cette œuvre de synthèse.

Il semble indispensable d'exposer, tout d'abord, les principes fondamentaux qui ont guidé les rédacteurs des dernières lois de réorganisation de l'Armée. Quelle est son assiette actuelle ? Quelles sont les règles directrices de son évolution ? Les connaissant, il sera plus aisé de prévoir l'avenir, de présumer comment jouera la loi générale d'accroissement des dépenses publiques (1).

L'Armée
nouvelle.
Traits
caractéris-
tiques.

Si l'on compare certains chiffres, propres à l'armée d'avant-guerre, à ceux correspondants de 1930, une conclusion brutale apparaît immédiatement : les conceptions militaires françaises se sont profondément modifiées. Le nombre des divisions métropolitaines organiques était de 43 en 1914 (21 C. A. plus la division d'occupation de Tunisie). En 1930 il n'existe plus que 20 divisions. Les effectifs étaient en 1913 de 752.385 officiers et hommes de troupe (2), en 1930 ils sont de 467.986 (3). En 1914 la durée du service actif était fixée à trois ans ; le contingent incorporé en octobre 1929 n'accomplira qu'une année de service.

L'armée actuelle doit cependant faire face à des missions qui, tout en étant quelque peu différentes de celles d'avant-guerre, ne sont pas moins diverses et nombreuses : Couverture des frontières métropolitaines, occupation et défense de possessions lointaines, parmi lesquelles on ne doit pas oublier les charges du mandat syrien.

Les connaissances à acquérir par un soldat du contingent se sont développées, compliquées. L'Armée du temps de paix doit fournir les cadres nécessaires aux unités mobilisées.

Réduction de la durée du service, diminution des effectifs

(1) Voir chapitre I, pages 11 et suivantes.

(2) Effectifs réalisés pendant le 2^e semestre-loi de 2 ans y compris les colonies.

(3) Effectifs de base. (Projet de budget général pour 1930 - Budget de la Guerre - Budget des territoires d'outre-mer.)

ont été compensées par des aménagements internes nouveaux. L'armée a dû résoudre un problème analogue à celui bien connu des exploitations industrielles et commerciales, en l'espèce l'organisation du travail à l'intérieur de l'entreprise. Il s'agit de maintenir ou d'accroître un rendement en diminuant la main-d'œuvre, donc les frais, et abaisser ainsi le prix de revient à la production.

Les formules de spécialisation des tâches, de développement du machinisme ont été transposées dans le domaine militaire. On parle maintenant d'industrialisation de l'Armée (1).

Avant 1914, l'Armée était souvent employée au maintien de l'ordre. Cette situation était loin d'être heureuse, pour le prestige et la considération que doit avoir dans la nation l'organe permanent qui symbolise de manière concrète ses sentiments très nobles d'honneur et d'indépendance.

« Le système de la nation armée est incompatible avec « l'emploi des citoyens soldats, dans les grèves et autres « conflits sociaux, et il doit exister une délimitation nette, « entre le devoir, qui incombe à tout Français, de prendre « les armes pour défendre son pays, et les servitudes nécessaires au maintien de l'ordre » (2).

A ces raisons, d'ordre sentimental, s'ajoutait la quasi impossibilité matérielle de faire remplir à l'armée un rôle de police, si l'on réduisait la durée du service au laps de temps strictement nécessaire pour instruire un soldat.

La loi du 12 juillet 1921 avait prévu l'augmentation, échelonnée en trois ans, des effectifs de la Gendarmerie, en vue de la formation des pelotons mobiles et la création d'un état-major particulier à cette arme. Depuis cette époque, les pelotons de Gendarmerie mobile sont devenus la Garde Républicaine mobile, dont les effectifs globaux prévus sont de 15.000 hommes (art. 103 de la loi du 31 mars 1928) (3).

Les crédits et l'entretien de ce nouveau corps, composé

(1) Voir une étude complète de ce mouvement - Rapport du budget de la Guerre pour 1929 (M. BOUILLLOUX-LAFONT, document cité supra, page 1653 à 1659).

(2) Même rapport, page 1645.

(3) Loi de recrutement - Conditions préalables à la mise en vigueur du service d'un an.

d'hommes de métier occasionne, de toute évidence, un surcroît de dépenses pour le budget général (1).

A cette première spécialisation des activités, la loi d'organisation générale de l'Armée du 13 juillet 1927, en a déterminé une autre. La préparation de la mobilisation a été confiée à des organismes distincts des corps de troupe. Les centres mobilisateurs sont nés.

Dans l'Armée nouvelle, la proportion des militaires de carrière a été renforcée, leur effectif total doit atteindre 106.000 hommes dès la fin de 1930.

L'Indus-
alisation »
l'Armée.

Le service à long terme permettait autrefois à l'Armée de se suffire à peu près à elle-même, et de pourvoir, par du personnel et des moyens militaires, à la satisfaction de ses besoins journaliers (fonctionnement des bureaux, nettoyage, entretien des immeubles, des effets, du matériel, etc.).

La courte durée, pendant laquelle le jeune soldat est maintenu désormais sous les drapeaux n'autorise plus à le distraire de l'instruction, d'une manière quelconque (art. 2 de la loi du 31 mars 1928). Le département de la Guerre a donc dû recruter une main-d'œuvre civile nombreuse, pour remplacer le personnel militaire dans les rouages de la vie intérieure des corps et des services.

Cette main-d'œuvre civile nouvelle se répartit en cinq grandes catégories : les agents militaires, le personnel civil de substitution, le personnel temporaire des centres mobilisateurs, les cuisinières des corps de troupe, le personnel des ateliers régimentaires des maîtres ouvriers : tailleurs, corbonniers et selliers.

Les agents militaires, classés selon une hiérarchie (d'agent principal à sous-agent), sont destinés à remplacer, dans les corps de troupe, les centres de mobilisation, états-majors et services, un nombre plus important de militaires, qui étaient employés, comme comptables ou magasiniers, à la préparation de la mobilisation, ou dans les services généraux des corps de troupe.

Quant aux autres catégories de personnel civil, il s'agit d'employés et d'ouvriers, qui embauchés à titre définitif, ou

(1) En 1926, crédits pour la Gendarmerie (Intérieur et guerre) 224.591.870 francs. En 1930 : 568.859.210 francs.

pour une durée limitée, tiendront des emplois de commis aux écritures, de manutentionnaires, ou effectueront les multiples travaux d'entretien, de réparation, concernant les effets, le matériel et les immeubles.

L'effectif du personnel civil permanent, lorsque son recrutement aura été intégralement réalisé, atteindra le chiffre de 45.000 personnes pour la métropole (15.000 agents militaires, 30.000 pour le personnel dit de substitution) (1).

L'emploi de la main-d'œuvre salariée constitue la première étape de l'industrialisation de l'Armée. Cette innovation est très onéreuse; aussi l'Administration de la Guerre a-t-elle prévu, par l'utilisation d'autres moyens, de réduire au maximum le personnel civil employé. Ce résultat peut être obtenu par la mise à l'entreprise de certains services de l'Armée, par le recours à des organisations civiles, susceptibles de prêter à l'Armée une aide efficace, enfin par le développement du machinisme.

La mise à l'entreprise de certains services militaires a été envisagée pour l'entretien du matériel des centres de mobilisation (l'entrepreneur pouvant être un maître ouvrier), pour l'entretien des stocks de mobilisation de l'Intendance et du Génie, pour les travaux de blanchissage dans les hôpitaux militaires, l'exécution des réparations et gros nettoyages dans les camps. Le procédé de l'entreprise a également donné lieu à des essais qui ont concerné les transports automobiles par voitures de tourisme (manœuvres) et par voitures sanitaires et les transports hippomobiles (services généraux des Places et Corps de troupes, services).

D'ailleurs, il faut bien spécifier, qu'on en est, pour toutes ces choses, à la période des expériences. On en dégagera pour chaque cas particulier, la solution la moins onéreuse à adopter : soit régie directe employant un personnel d'État, soit recours à l'entreprise privée.

La mise à contribution de l'activité des services publics civils déjà existants, a rendu possible la suppression de quelques hôpitaux militaires (2). La diminution des effectifs

(1) Loi de recrutement du 31 mars 1928.

(2) Le décret-loi du 10 septembre 1926 (Exécution de l'article 1 de la loi du 3 août 1926) a supprimé 14 hôpitaux militaires.

permet de généraliser la formule des hôpitaux mixtes, déjà connue, avant la guerre, dans certaines garnisons.

Aucun inconvénient majeur ne s'oppose, d'autre part, à ce que des militaires soient soignés dans des établissements civils proprement dits, à charge pour le Ministre de la Guerre de rembourser les frais de traitement à ces établissements publics.

Dans les grandes villes possédant de vastes organisations hospitalières, une entente pourrait être réalisée, entre les administrations civile et militaire, soit pour la fourniture des denrées d'alimentation, soit pour celle du linge.

En 1929, les hôpitaux militaires de Paris ont bénéficié d'un accord de cet ordre. L'Assistance publique les a approvisionnés en pain, et ses services ont effectué les achats aux Halles.

L'emploi de machines, étendu déjà dans les grands Services (artillerie, poudres) permettra de diminuer, à nouveau, la main-d'œuvre militaire occupée quotidiennement aux corvées, travaux de nettoyages accessoires. Machines à éplucher les légumes, hachoirs mécaniques, machines à battre les effets ont déjà été mises en service. Les études se poursuivent, en vue d'utiliser, dans l'armée, des appareils de pansage et des appareils pour laver la vaisselle. Le matériel de cuisine est entièrement à moderniser. Enfin, au siècle où les ondes transportent la parole au-delà des mers, il faut généraliser l'emploi du téléphone, pour réduire le nombre, encore trop important, des plantons militaires.

Pour compléter les diverses mesures qui viennent d'être exposées, le département de la Guerre continue à poursuivre de nombreuses études, ayant pour objet d'appliquer, à l'Administration militaire, le principe de la déconcentration.

Étendre le pouvoir de décision donné aux autorités régionales, moyennant, comme contre-partie, un renforcement du contrôle, c'est encore faire accomplir un progrès à l'idée d'industrialisation de l'armée. Le travail sera plus rationnellement réparti, si l'on délègue certains pouvoirs, en spécialisant les fonctions.

Une commission rattachée au Secrétariat Général du Ministère a été constituée en vue d'étudier ces questions. Elle envisage de réaliser la déconcentration par trois moyens :

a) Accorder des autorisations forfaitaires de dépenses aux commandants de région, pour leur permettre d'assurer tout, ou partie d'un service dans l'étendue de leur commandement, en utilisant un crédit global, alloué annuellement.

b) Délégation de pouvoirs à donner aux commandants de région qui régleront ainsi, par délégation, toutes les questions dont l'importance ne justifie par l'intervention ministérielle.

c) Possibilité pour les commandants de région de faire, à leur tour, certaines délégations à leurs directeurs de Service.

D'autre part, les conditions financières d'exploitation des grands Services de l'Armée pourraient être rapprochées de celles en vigueur dans l'industrie privée. Le Ministre de la Guerre a donc envisagé de mettre un fonds de roulement à la disposition de ces grands Services.

Actuellement, d'ailleurs, le Service des Poudres utilise ce procédé industriel.

Dans les parcs régionaux d'Artillerie, on a mis à l'essai le travail au devis qui était appliqué seulement dans les établissements de construction. Les expériences ont permis de constater, dans certains ateliers, un accroissement très important du rendement.

Pour simplifier le travail comptable de certains services des corps de troupe et, par conséquent, réduire le nombre des employés aux écritures, il a été décidé en 1928, de supprimer l'envoi, à l'Administration Centrale, d'expéditions détaillées concernant la comptabilité-matières des Corps de troupe (Comptes des masses et comptes du matériel appartenant à l'État en service dans les Corps).

Telles sont les réformes profondes, réalisées, ou envisagées qui donnent à l'Armée d'aujourd'hui un aspect extérieur et une activité intérieure bien différents de ceux existants en 1914. On peut donc présumer, déjà, l'importance des répercussions financières de cette nouvelle organisation, mais il faut encore songer à la grande source classique d'augmentation des dépenses militaires : les perfectionnements de l'armement et des moyens de combat. A ce sujet, sans vouloir entrer dans de multiples détails techniques, on ne saurait conserver le silence, à propos de l'utilisation croissante de l'automobile dans la bataille.

a Motori-
sation.

Le rapporteur du budget de la Guerre, M. BOUILLLOUX-LAFONT, donne les justifications suivantes au sujet d'une demande de crédits de 650.000 francs inscrits au chapitre 27, « Instruction et exercice technique », 6^o « Expériences de motorisation de l'Armée » : « Certaines armées étrangères ont largement développé, en vue de leur utilisation en campagne, l'emploi de véhicules spéciaux, et il a paru indispensable de maintenir les moyens de combat à la hauteur des progrès mondiaux. »

Les Armées étrangères en question sont celles de l'Allemagne et de l'Angleterre.

Les clauses militaires du traité de Versailles, 28 juin 1919 (Partie V — Section I), laissaient à la Commission de Contrôle le soin de préciser, dans les détails, la dotation en moyens automobiles, des unités allemandes.

Les chiffres maxima autorisés furent en chiffres ronds de 2.000 véhicules automobiles et 500 motocyclettes, soit 2.500 unités. « Le budget allemand, pour l'exercice 1928-1929, prévoit un crédit représentant 48 millions de francs pour le seul entretien des véhicules automobiles... Les frais d'entretien des motocyclettes étant sensiblement inférieurs à ceux d'une voiture, on peut en conclure que chaque voiture automobile coûte pour son seul entretien 20.000 francs par an, environ, ce qui est notoirement exagéré.

« C'est par des prélèvements sur ces crédits que l'Allemagne poursuit :

« 1^o la recherche des matériels appropriés, ainsi que le montrent les commandes passées à l'industrie privée de voitures à 6 roues, tracteurs, etc. ;

« 2^o les expériences sur l'emploi d'unités d'infanterie, d'artillerie, du génie, de transmissions, dotées de moyens de transport entièrement motorisés (1). »

Aux camps « d'Aldershot » et de « Tidworth », sans aucun secret l'Angleterre a procédé à des manœuvres expérimentales, au cours desquelles on a mis en œuvre deux brigades d'infanterie dotées de puissants moyens de combat et de transports mécaniques.

(1) Conférence du Contrôleur LACHENAUD faite en 1929 à l'École Supérieure de Guerre.

« Nous pouvons affirmer que nous menons le monde, non « seulement dans l'équipement de nos chars d'assaut, mais « aussi dans nos méthodes d'utilisation de l'arme mécanique « en temps de guerre »; telle est la déclaration que faisait à la Chambre des Communes, Sir WORTHINGTON EVANS, Secrétaire d'État à la Guerre, le 28 février 1929.

Il est donc inutile d'insister sur l'urgence de l'effort que doit accomplir la France pour moderniser son appareil de guerre.

Le crédit de 650.000 francs du budget de la Guerre pour 1929 correspondait au coût d'un minimum de carburant (500.000 francs) et à celui de l'achat, ou à la location, des véhicules utilisés, en dehors de l'Armée, pour en étudier les conditions d'emploi, en vue de leur réquisition, au jour de la mobilisation.

Pour permettre d'apprécier l'importance de la dépense que la motorisation de l'armée inscrira aux budgets futurs du Ministre de la Guerre, il importe de faire connaître à quels objets peut s'appliquer l'usage de l'automobile.

Les engins de combat mécaniques existants seront à perfectionner (chars, auto-mitrailleuses-canon, etc.); il faut en créer de nouveaux.

En temps de paix, l'extension de l'usage de l'automobile permettrait d'améliorer le fonctionnement, donc le rendement des différents services.

L'Armée ne pourra se procurer le matériel spécial que par achats ou constructions.

S'il s'agit, au contraire, de simples moyens de transport, on utiliserait très facilement, en temps de guerre, les nombreux véhicules automobiles civils réquisitionnés. A ce second point de vue, il faut prévoir des dépenses en temps de paix, qui ne seront plus celles résultant de coûts d'acquisitions, mais qui représenteront le montant de certaines subventions accordées aux détenteurs de véhicules utiles à l'Armée, et le prix des locations d'automobiles faites pour les manœuvres.

Au cours de cet exposé on a indiqué les principales sources d'augmentation pour les dépenses militaires.

Consé-
quences
financières
de la réali-
sation des
nouvelles
conceptions.

Le moment est venu de faire connaître quelles ont été les conséquences financières totales de la réorganisation de l'Armée, et de discerner les postes de dépenses les plus importants, qui nécessiteront des sacrifices pécuniaires supplémentaires, dans l'avenir.

« Dès le mois de mai 1927, écrivait Monsieur BOUILLOUX-LAFONT (1) à l'ouverture des débats sur la loi relative à la réorganisation générale de l'Armée, votre Commission des finances a attiré l'attention de la Chambre sur les conséquences financières des réformes envisagées, elle s'était même préoccupée, à ce moment, d'en évaluer approximativement les répercussions, compte tenu des conditions économiques et du taux des traitements et soldes de l'époque, et avait prévu une première mise de 390 millions, à répartir sur quelques années, et un supplément de dépenses annuelles permanentes de 617 millions. »

L'application des lois nouvelles a provoqué un surcroît de dépenses de 281 millions en 1928, 323 millions en 1929 (2). Par contre, le budget de 1930-31 prévoit, au même titre, une diminution de 62.987.175 francs (3). L'explication de ces mouvements inverses est aisée à donner.

Les années 1928-1929 ont été celles de la mise en train du nouveau système; au contraire, en 1930, le mécanisme créé commence à jouer; la diminution des dépenses, provoquée par la réduction des effectifs, compense largement les frais résultant de la modernisation de l'armée « industrialisée ».

La comparaison de certaines catégories de dépenses du budget de la guerre en 1914 à celles correspondantes de 1929 permet de découvrir immédiatement les incidences budgé-

(1) Rapport sur le Budget de la Guerre pour 1929 (Doc. Parl. cité supra, page 1645).

(2) Augmentation de dépenses du Budget de la Guerre (conséquences des lois votées) plus, augmentation des crédits de la Gendarmerie au Budget de l'Intérieur (Chap. 78 (1928), Chap. 77 (1929)).

(3) Résultat de la balance

en moins	{	Conséquences des lois votées – Budget de la Guerre : 62.445.555 – Budget de défense des territoires d'outre-mer 43.900.800 fr.
en plus	{	Dépenses gendarmerie – Budgets de l'Intérieur et de la Guerre 54.457.890 fr.

taires des traits caractéristiques de l'organisation militaire actuelle.

	<u>1914</u>	<u>1930</u>	<u>Coefficient augmentation</u>
(1) Entretien du personnel militaire .	932.749.266	3.685.910.815	3,9 %
Entretien du personnel civil	18.647.824	555.656.485	30,8 %
Entretien du matériel	94.257.531	437.737.835	4,6 %
Instruction	52.474.095	379.218.945	7,3 %

Si l'on tient compte de la diminution du pouvoir d'achat du franc et de l'indice du prix moyen de la vie qui oscille autour de 600, on constate que les crédits militaires ont notablement diminué; le fort coefficient obtenu pour l'entretien du personnel civil, la faiblesse de celui afférent au personnel militaire, montrent dans quel sens ont influé les dispositions législatives qui régissent l'Armée actuelle. Encore faut-il faire remarquer qu'en 1929, la totalité du personnel civil prévu n'était pas intégralement recruté, et que la durée du service actif était encore de 18 mois.

Les dépenses d'instruction, par rapport aux effectifs, sont proportionnellement plus importantes, il ne faut pas s'en étonner (2).

L'entraînement des troupes, y compris celui des réserves, doit se poursuivre de façon intensive; les perfectionnements de l'armement, l'expérimentation de nouveaux moyens de combat, obligent à consacrer pour l'instruction des sommes supérieures à ce qu'elles étaient dans le passé.

En un an il faut faire un soldat de chaque citoyen. Quoique la puissance de combat du matériel de guerre se soit accrue, que les armes utilisées soient plus délicates, on ne constate pas une augmentation absolue, notable, pour les dépenses d'entretien du matériel. Le motif en est simple; le nombre des armes et engins, en service, a diminué en corrélation avec la chute des effectifs.

Le remplacement de la main-d'œuvre militaire par des

(1) Rapport de M. BOUILLOUX-LAFONT déjà cité (page 1646).

(2) Voir page 127 du présent chapitre.

employés civils de toutes catégories est la cause principale qui grève le plus lourdement les budgets du Ministre de la Guerre. Il faudra donc réduire au strict minimum la main-d'œuvre civile et, dans ce but, poursuivre les études relatives à l'organisation du travail, à l'intérieur de l'Armée.

Si l'on se place maintenant au point de vue budget général, on constate que la création de la Garde Républicaine mobile est une source nouvelle d'augmentations importantes des dépenses (1).

Il était nécessaire de dégager ces données générales, pour mieux comprendre les causes diverses d'augmentations et de diminutions des dépenses. Leur balance a inscrit aux budgets de la Guerre (Guerre et Défense des territoires d'outre-mer) pour 1930, un supplément de crédits de 323.028.970 francs.

Étude
détaillée
des augmen-
tations du
Budget de
la Guerre
pour 1930.

Dans le projet annuel de budget du département de la Guerre, on a l'habitude de grouper les augmentations et diminutions de crédits en un certain nombre de rubriques qui vont être étudiées :

1^o Exécution des lois votées, autres que les lois de réorganisation militaire (total d'augmentation pour les deux budgets : 19.282.650 francs).

On est en présence ici de *causes d'augmentation permanentes* affectant toutes les dépenses publiques.

Les principales lois visées ont provoqué, en effet :

a) *Une augmentation des prix* : article 36, loi de finances du 30 décembre 1928, majorant le droit sur les essences.

b) *Une augmentation des traitements* : article 153 de la même loi, réalisant la péréquation des pensions, à partir du 1^{er} septembre 1929 (100 % au lieu de 70 %). Cette péréquation intéresse le département de la Guerre en ce qui concerne la solde de réserve des officiers généraux.

Loi du 7 juillet 1917 revalorisant les traitements et soldes des personnels civils et militaires de l'État.

c) *Certaines mesures sociales* : article 18 de la loi du 26 avril 1924, qui assure l'emploi obligatoire des mutilés de guerre.

(1) Voir page 129, renvoi 1.

2° Conséquences des lois de réorganisation militaire (total de diminution pour les deux budgets : 106 millions 346.455 francs).

La diminution est ici le résultat d'une balance déjà signalée (1).

Les *causes d'augmentation* de certains postes doivent être classées parmi les causes de *caractère exceptionnel*, puisqu'il s'agit de la mise en vigueur d'un nouveau statut militaire, qui aura bientôt trouvé son équilibre.

Les conséquences visées ici sont directes et indirectes :

a) *Directes*. — Résultat de : A) Variation d'effectifs, diminution de ceux-ci, peut-on dire, par suite de la réalisation du service d'un an.

b) Dispositions diverses de la loi du 31 mars 1928 qui répondent à l'idée de l'industrialisation de l'armée (consacrer à l'instruction tout le temps de service passé sous les drapeaux, réalisation des conditions préalables, main-d'œuvre civile). Convocation des militaires des réserves.

c) Regroupement des régiments — création d'Écoles de sous-officiers (loi d'organisation générale de l'Armée du 13 juillet 1927).

d) Constitution des cadres et effectifs prévus ; le nombre des militaires de carrière est augmenté. Création d'une École de spécialistes de guerre en montagne (loi du 28 mars 1928).

B) *Indirectes*. — Telles sont les mesures liées à la réorganisation de l'Armée, sans être expressément prévues, comme par exemple, celles destinées à favoriser le recrutement des cadres de carrière.

3° Mesures destinées à améliorer le bien-être de la troupe (total de l'augmentation pour les deux budgets : 169.547.295 francs).

On est à nouveau en présence d'une de ces *causes permanentes d'augmentation* des dépenses militaires. Le relèvement de crédits correspond à celui des primes et allocations pour l'alimentation (portée à 5 fr. 98 par jour), l'habillement,

(1) Voir page 135 du présent chapitre.

le couchage, le chauffage. Les conditions de la vie du soldat ont été considérablement améliorées.

4° Mesures nouvelles (total de l'augmentation pour les deux budgets : 38.030.960 francs).

Ces mesures peuvent être réparties en deux catégories : les unes sont destinées à améliorer le bien-être des cadres (officiers, sous-officiers), ou des fonctionnaires militaires. On dira pour elles « conséquences d'une *cause permanente d'augmentation de dépenses* ». Par exemple : (Majoration de solde en Algérie, Tunisie, Maroc, Levant. Gratuité de transports, tous les trois ans, accordée aux agents civils. Extension aux sous-officiers de carrière, chefs de famille, de l'indemnité de service extraordinaire accordée aux officiers détachés hors de leur résidence pour plus de 6 mois).

Pour les autres : Création d'un poste dans le territoire du Sud de l'Algérie, on reconnaîtra qu'une *cause de caractère exceptionnel* a joué, mais que, comme beaucoup de dépenses de cette nature, elle continuera à inscrire au budget un supplément de crédits.

Par contre, la participation du département de la Guerre aux cérémonies du « Centenaire de l'Algérie » est tout à fait exceptionnelle.

Enfin, la généralisation du transport, aux frais de l'État, des « restes mortels » de tous les militaires décédés sous les drapeaux, est une *mesure éminemment sociale*.

5° Ajustement des prix (total d'augmentation pour les deux budgets : 33.516.965 francs).

C'est en général *une cause d'augmentation* qui joue de manière *permanente*, pendant les longues périodes économiques de hausse générale des prix.

Il faut à nouveau faire remarquer que le Ministre de la Guerre est un gros consommateur, l'augmentation, même minime, du prix d'une denrée ou matière première quelconque se traduit par une majoration, relativement importante, des crédits, étant donné les quantités élevées de produits consommés par l'Armée.

Pour 1930, par exemple, des augmentations de 4 francs par quintal de foin et de 7 fr. 50 par quintal d'avoine correspondent à un supplément de crédits de l'ordre de 8 millions.

6° Entretien à l'intérieur des effectifs de l'Armée du Rhin (augmentation pour le budget de la Guerre : 44 millions 070.000 francs).

Les dépenses, pour les troupes de l'Armée du Rhin, étaient pourvues par des fonds provenant des versements de l'Allemagne (exécution des clauses financières du traité de Versailles et du Plan DAWES) et affectées à un « Compte spécial d'entretien des troupes d'occupation en pays étranger ».

L'évacuation des territoires rhénans (accords de la Haye (1930), mise en vigueur du Plan YOUNG) a été terminée le 30 juin 1930. La norme des choses se rétablit; le budget de la Guerre contiendra désormais *toutes* les autorisations de dépenses concernant les unités stationnées dans la métropole.

Il s'agit, en réalité, ici, d'une *augmentation de dépenses exceptionnelle et fictive*. Les sommes versées par l'Allemagne, affectées jusqu'à ce jour à l'entretien d'une fraction de l'Armée française, deviennent disponibles pour une autre destination.

7° Mise en concordance des prévisions avec les besoins et révision des prévisions (total de l'augmentation pour les deux budgets : 71.104.225 francs).

L'augmentation est le résultat d'une balance. Pour certains besoins ou services, la diminution des effectifs et du nombre d'unités a permis d'opérer certaines réductions de crédits, par rapport aux chiffres de 1929. Ainsi en est-il pour les carburants, travaux de fournitures du matériel au Levant, travaux de fortifications au Maroc, crédits pour l'entretien des effectifs (alimentation, fourrage, chauffage, éclairage, habillement, campement, couchage, etc.).

Par contre, en augmentations, apparaissent des suppléments de dépenses, occasionnées par l'intensification de l'instruction, la modernisation des services, l'amélioration des bâtiments militaires (ex. : révision des dotations pour munitions d'artillerie, cartouches, artifices, entretien des camps d'instruction, locations et achats de camions blindés au Maroc, matériel radio-télégraphique, radio-saharien, extension de l'emploi du téléphone; construction de logements de sous-officiers mariés (Levant); entretien, amélioration des bâtiments des corps de troupe et hôpitaux militaires). Ce

sont là, effets des diverses *causes d'augmentations permanentes*.

8° Mise au point des prévisions concernant les constructions et le matériel neufs (total d'augmentation pour les deux budgets : 185.154.900 francs).

Cette *augmentation* qui peut sembler assez considérable, a un *caractère exceptionnel*. Elle correspond à la reconstitution du matériel et des approvisionnements de guerre. La situation des finances publiques, avant 1928, n'avait pas permis de pourvoir suffisamment ce poste très important du budget de la Guerre; l'effort commence seulement.

Ici, tous les coefficients d'accroissement jouent en même temps : perfectionnement de l'armement, augmentation des prix (matières premières et main-d'œuvre).

9° Gendarmerie et Garde républicaine mobile.

10° Mèsurès d'ordre (total des diminutions pour les deux budgets : 136.225.290 francs).

La diminution correspond à une répartition nouvelle des dépenses publiques entre les différents départements ministériels. Au chapitre précédent on a donné toutes explications utiles à ce sujet.

Si l'on regroupe maintenant toutes ces augmentations et diminutions dans de grandes rubriques générales, on obtient les chiffres suivants :

- | | | |
|---|---|--------------------------------------|
| a) Recomplètement des matériels et approvisionnements de mobilisation | } | augmentation 185 millions
environ |
| b) Réorganisation de l'Armée | | |
| Le chiffre tient compte des dépenses de la Garde Républicaine mobile, inscrites au budget de l'Intérieur. | } | diminution 64 millions |
| c) Amélioration du bien-être de la troupe | | |
| d) Développement des besoins | | augmentation 74 millions |
| e) Hausse générale des prix | | augmentation 34 millions |

La lecture de ce tableau permet de constater, avec plus de clarté, les effets matériels des diverses causes d'augmentation des dépenses militaires, telles qu'elles avaient été analysées d'un point de vue théorique et général, dans le premier chapitre de cet ouvrage.

Les postes
d'augmen-
tations
futures.

Les chiffres de ces dépenses, pour 1930, peuvent-ils être considérés comme un maximum, un plafond, dit-on aujourd'hui? Le Rapporteur des budgets du Ministère de la Guerre a très courageusement détruit toute illusion à ce sujet, dès l'ouverture des débats concernant le vote de ces budgets (1).

A l'heure actuelle les effectifs de l'Armée présentent un déficit de 25.000 hommes par rapport aux fixations de la loi des cadres. Cette chute d'effectifs est accidentelle, et ne se reproduira pas. Elle a été provoquée par le retard apporté dans l'incorporation des contingents, qui avait été décidé, en vue de revenir au système d'avant-guerre : incorporation à 21 ans. L'an prochain, les hommes à entretenir seront plus nombreux; une dépense supplémentaire de 100 millions environ sera très probablement nécessaire.

D'autre part, les surcharges à prévoir par l'application des conditions préalables à la mise en vigueur du service d'un an, ne joueront à plein, qu'au cours de l'année présente — 100 millions de nouveaux crédits sont à prévoir.

Le relèvement des soldes ne sera stabilisé qu'en 1931, l'augmentation de dépenses sera d'environ de 450 millions.

Ce sont là des causes d'augmentation de dépenses permanentes pour les budgets futurs. En outre, il faut songer à d'autres dépenses, de caractère exceptionnel, à engager une fois seulement, qui concerneront la constitution de nouveaux pelotons de gardes-mobiles (450 millions), la construction de logements pour sous-officiers mariés (700 millions), l'achèvement du programme de 1924, relatif à l'amélioration des camps d'instruction (600 millions).

Le total de ces dépenses atteindra 1.850 millions (2).

(1) Voir J. O. — Déb. Parl., Ch. des Députés, 10 décembre 1929, page 4.197.

(2) En ce qui concerne la Garde mobile et la construction des logements pour sous-officiers mariés, le budget de la Guerre ne supportera qu'environ 300 à 400 millions.

Le chiffre est appréciable, et cependant le coût de la reconstitution du matériel de guerre viendra s'y ajouter. On a déjà dit à ce sujet : « l'effort commence seulement ». Le redressement méthodique des finances françaises avait exigé la compression des dépenses de défense nationale. C'était là un simple ajournement. L'heure est venue d'intensifier l'exécution du programme de travaux prévu qui devait être achevé en 1931, et qui a été considérablement ralenti. Il reste encore à engager près de deux milliards.

Enfin, il ne faut pas oublier, quoiqu'il ne s'agisse plus à proprement parler de crédits budgétaires, que l'organisation des frontières entraînera de grosses dépenses, dont le total sera probablement de l'ordre de 3 milliards, fournis par les ressources d'un compte spécial.

Conclusion.

L'ère des augmentations budgétaires est donc loin d'être close et ne le sera probablement jamais. C'est une constatation d'ordre général qui n'est pas spéciale aux dépenses militaires. Ces données d'avenir ne sont certes pas faites pour faciliter la tâche du Gouvernement, les contribuables réclameront un allègement toujours plus grand des charges fiscales. Ces deux points de vue paraissent incompatibles, mais de semblables difficultés ont été connues de tous les temps, de tous les pays. L'histoire des peuples est là pour démontrer que le plus souvent la vie pratique n'est faite que de paradoxes théoriques.

Depuis la fin des hostilités, on a annoncé chaque année le retour des temps d'équilibre politique, financier, monétaire, économique. On ne croit pas ici que ces jours heureux soient encore arrivés.

Il faut plutôt dire que les nations vivent encore en par-faite instabilité. La voie de la liquidation des conséquences financières et économiques de la guerre s'ouvre seulement. Tous les problèmes les plus difficiles, intéressant la reprise d'une vie normale, nouvelle de l'État, sont à résoudre. Heureuse est encore la France de les aborder avec une monnaie saine, fortement garantie.

Si l'on sait allier la sagesse à l'audace, la solution des questions d'aménagement des dépenses publiques et de répartition des charges fiscales, apparaîtra sans doute en toute clarté. Les grands maîtres d'œuvres du pays ont la chance

de bâtir sur un terrain presque vierge. Le passé n'a jamais moins lourdement hypothéqué la destinée des peuples, car toutes les classes sociales sont acquises à l'idée de progrès.

En ce qui concerne les dépenses militaires, plus généralement encore celles de défense nationale, il faut dire très sincèrement au pays que de nouveaux sacrifices financiers lui seront demandés.

Certains auteurs (1), qui ont critiqué la valeur de l'organisation actuelle de l'armée française, ont prétendu que les formules qu'ils proposaient procureraient une sécurité militaire plus grande, et permettraient, en outre, de réduire le montant des dépenses militaires.

Ils veulent, d'une part, réduire les effectifs entretenus de manière permanente, d'autre part, augmenter et moderniser le matériel de guerre. Au point de vue budgétaire c'est transporter des dépenses d'un poste à un autre, et non pas en réduire le total.

Le matériel a besoin d'être entretenu, et ceux qui prônent la solution « matériel » semblent oublier que le coût d'entretien de stocks est très onéreux. Entretien suppose main-d'œuvre et matières.

Si l'armée n'a que des effectifs réduits et des matériels nombreux, il faut faire appel à des manutentionnaires, à des ouvriers civils. Les taux des salaires sont soumis à des lois d'augmentation qui sont les mêmes que celles qui influencent les frais d'entretien des militaires incorporés. Les prix des matières sont sujets à des hausses périodiques et importantes.

Où sont les économies massives, dont on a coutume d'entendre parler, chaque année, à l'ouverture des débats parlementaires, à propos du budget de la Guerre? De quelque côté que l'on se tourne, quelle que soit la formule adoptée, les mêmes éléments d'augmentation de dépenses apparaissent, les mêmes causes entrent en jeu.

Ce sont les causes qu'il faudrait supprimer, et elles ont un tel caractère de généralité qu'on les retrouve partout quel que soit l'objet auquel elles s'appliquent.

(1) En particulier « l'Armée française vivra » — Ed. Librairie de la Revue française 1929.

« L'armée n'est pas une fin en soi ».

« Les institutions militaires ont un but : pourvoir à la défense de la nation, si celle-ci est attaquée », écrit très justement l'auteur de « l'Armée française vivra ».

Prétendre pouvoir diminuer, en l'état actuel des choses, le montant des dépenses militaires, c'est méconnaître, ou sous-estimer, l'importance du but à atteindre.

CHAPITRE VI

Les principes du droit commun financier et l'Administration de la Guerre

« Salus populi suprema lex esto »

(Maxime de droit public romain)

Généralités.

Le mot « effectifs » revient comme une sorte de « leit-motiv », dès que l'on veut faire une étude quelconque au sujet des crédits militaires. On ne peut s'en étonner, si l'on songe que 66 % du total des autorisations de dépenses budgétaires, accordées au Ministre de la Guerre, sont destinées à assurer la vie matérielle et quotidienne d'êtres vivants (hommes et chevaux) présents sous les drapeaux.

Ces considérations doivent être mises en relief, car elles expliquent les nombreuses et graves dérogations aux règles fondamentales de la comptabilité publique, que l'on constate en examinant les pratiques administratives du département de la Guerre.

Le caractère particulier des besoins à satisfaire justifie même, parfois, la violation de ce principe fondamental du droit financier : « Toute dépense publique doit être autorisée avant d'être engagée ».

Dans cet ordre d'idées, si l'on peut qualifier de théorique et relative la violation qui concerne le système des crédits évaluatifs, ou services votés, lorsqu'il s'agit de dépenses engagées sans aucun crédit, il y aura violation effective, pratique.

Les institutions militaires nationales exercent leur activité, non seulement dans la Métropole, mais aussi outre-mer.

L'armée française assure la défense des pays étrangers protégés. L'armée est un très gros consommateur d'effets, d'ustensiles, d'armes, de moyens mécaniques. Tous ces matériels spéciaux, utilisés par les corps de troupe, s'usent, se démodent, sans cependant, pour cela, avoir perdu toute valeur marchande. La matière première incorporée peut être récupérée, certaines pièces ou déchets sont utilisables pour l'industrie privée.

L'ensemble de ces divers éléments, qui sont propres à l'activité de l'armée, permet à priori, de se rendre compte que l'activité de l'Administration de la Guerre procure des ressources à l'État.

Il est logique que les pays d'outre-mer, dont la Métropole assure la défense, remboursent à celle-ci une part des dépenses qu'elle engage à leur profit personnel.

Les ventes de vieux matériels vont procurer des recettes.

A ce propos, les règles de la comptabilité publique vont-elles à nouveau s'incliner; le Ministre de la Guerre ne pourrait-il pas par hasard dépenser en outre de ses crédits budgétaires les sommes provenant des ressources qu'on vient de mentionner ?

Plan du
chapitre.

Un certain nombre de points de vue ont été ainsi évoqués; ils méritent quelques éclaircissements.

Dans ce chapitre on étudiera :

1^o Les grandes lignes de la comptabilité « deniers » spéciale au département de la Guerre et, puisque les dérogations aux règles générales de la comptabilité publique ont leur origine dans la nature particulière des crédits militaires (entretien des effectifs), il sera opportun de faire connaître comment sont calculés les effectifs qui servent à établir les prévisions budgétaires.

2^o Certaines dépenses militaires sont engagées sans autorisations préalables. Quelles sont donc les diverses sources de crédits utilisés par le Ministre de la Guerre ?

3^o Quelles sont les ressources que l'Armée, par son activité, procure à l'État ? Où vont les recettes ?

§ 1 — *Modalités spéciales d'engagement de la plupart des dépenses militaires — La question des effectifs.*

Les paiements
« A Bon
Compte » et
sur réquisitions.

Les traits caractéristiques de la comptabilité « deniers » du département de la Guerre, se dégagent du fait de la présence des militaires sous les drapeaux. L'État a l'obligation impérieuse de pourvoir à tous leurs besoins : besoins de l'homme, besoins du militaire. Pour les satisfaire, quatre catégories d'allocations sont utilisées, à savoir : la solde, les prestations d'alimentation (en deniers et en nature), les prestations des masses (en deniers) : habillement – harnachement – chauffage – éclairage – couchage – entretien du casernement – dépenses diverses, et enfin, les prestations en nature. Toutes les allocations en deniers sont attribuées par l'application de tarifs, d'indemnités, de primes fixées à l'avance (1) par homme et par jour. La dépense s'engage donc presque automatiquement par le jeu des lois des cadres et effectifs ; celles de recrutement, qui entraînent l'admission dans les Écoles militaires, autorisent engagements et rengagements, enfin assurent l'incorporation des conscrits reconnus aptes.

La nature des besoins à satisfaire et le caractère d'urgence nécessitent le plus souvent la remise aux créanciers (2) (à leurs représentants (3), ou à des intermédiaires) (4) de sommes correspondant à des ordonnancements sans qu'il y ait eu *service fait* ou plutôt sans que ce service ait pu être constaté.

Ainsi, les mandats de paiement sont émis, par les ordonnateurs secondaires (Intendant), avant liquidation des droits définitifs ; le comptable (Trésorier Payeur Général ou son représentant) doit donc payer sans pièces justificatives. Ce sont des paiements faits « à bon compte », c'est-à-dire d'avance, par acomptes successifs, et sauf vérification et liquidation ultérieures des droits des parties prenantes (revue trimestrielle de liquidation).

Les actes d'ordonnancement, en vertu desquels les paiements sont faits, ont pour effet de consommer valablement une partie des crédits législatifs dont dispose le Ministre de la Guerre.

(1) Par décrets, approuvés par la loi de finances annuelle.

(2) Officiers et hommes de troupe.

(3) Commandants d'unités administratives.

(4) Conseil d'Administration.

Les deniers que ces ordonnancements font sortir des caisses des payeurs publics, cessent par cela même d'être des deniers du Trésor, pour devenir des deniers ministériels. Tels sont ceux que manient les comptables des Corps de troupe. Le caractère des deniers ministériels soustrait ces comptables du contrôle direct ou indirect du juge des comptes.

Certes, les choses n'en restent pas là; la liquidation définitive des droits de chacun est faite par le Ministre; la régularisation, conforme aux règles de la comptabilité publique, s'opère à l'Administration centrale. Il n'en est pas moins vrai qu'un ordonnateur secondaire militaire peut faire sortir des fonds des caisses du Trésor, avec une facilité plus grande que ne le pourrait un ordonnateur d'une administration publique quelconque.

Facilité très grande en effet, qui peut sembler à priori abusive, puisqu'en temps normal, les dépenses de solde et d'alimentation sont payables, même en l'absence de crédits délégués, au moyen d'une réquisition de l'ordonnateur (art. 92 décret du 31 mai 1862 et 128 du décret du 3 avril 1893). Dans la pratique journalière ces crédits n'étant pas délégués à temps, on doit user de cette réquisition.

es ordon-
ateurs et
ministra-
rs respon-
bles pécu-
airement.

On ne s'étonnera donc pas de constater de nouvelles dérogations très importantes au droit commun administratif, quant à la responsabilité des ordonnateurs du département de la Guerre; ces responsabilités sont les conséquences de l'étendue de leurs pouvoirs.

Avec le système de paiement à bon compte, l'ordonnateur manie virtuellement des deniers publics, devient comptable et engage sa responsabilité pécuniaire pour tous paiements indus, en cas d'erreur ou de négligence de sa part (1).

Le caractère vital des dépenses d'entretien des effectifs, l'urgence de pourvoir à des nécessités imprévisibles qui peuvent se révéler et exigent une satisfaction immédiate, expliquent le pouvoir exceptionnel donné aux Généraux commandants de Corps d'Armée, en temps de paix, d'Armée, en temps de guerre. Ils ont le droit de prescrire une mesure

(1) Arrêts du Conseil d'État : BLANQUART DE BAILLEUL, D'ELBAUVE, GLEIZE, BOLOT. « En cas de mandat fictif sa responsabilité pénale est également engagée, sauf lorsqu'il a été de bonne foi » (Arrêt BOLOT, 29 novembre 1907).

entraînant des dépenses, en dehors des cas prévus par les Ordonnances, Règlements, Décrets ou Lois. « Ils doivent, dans ce cas, donner les ordres par écrit, sous leur responsabilité personnelle, même pécuniaire, et en rendre compte au Ministre. Les Directeurs de services sont tenus, après observation, d'obtempérer à ces ordres dont ils transmettent de leur côté une copie au Ministre » (art. 11 de la loi sur l'Administration de l'Armée de 1882).

Ici encore on voit apparaître une *responsabilité pécuniaire pour un administrateur*, un chef militaire. Cependant pour que cette responsabilité puisse être mise en jeu, il faut qu'on ait à reprocher à l'administrateur une faute lourde, presque intentionnelle. La responsabilité d'un de ses Directeurs de services serait engagée de la même manière s'il ne formulait pas d'observation ou s'abstenait de rendre compte au Ministre.

D'un point de vue encore plus général, les auteurs (1) qui ont traité le sujet de la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires, non comptables publics, pour fautes accomplies dans leurs fonctions, font remarquer que si l'irresponsabilité est le principe, presque toutes les exceptions du droit français concernent les administrateurs militaires : Généraux, Intendants, Conseils d'Administration des corps de troupe, Commandants d'unités administratives (Loi du 28 Nivôse, An III, art. 12) (Ordonnance du 25 septembre 1837) (Règlement du 3 avril 1869) (Loi du 16 mars 1882) (Décret du 20 mars 1906) (2).

Cette responsabilité n'est pas mise en jeu par la Cour des Comptes, puisqu'il ne s'agit pas, à proprement parler, de comptables publics (3), mais par le Ministre de la Guerre, ou par le Conseil d'Administration eux-mêmes (4).

(1) En particulier BESSON — Contrôle des budgets (ouvrage cité supra, pages 579 et suivantes).

(2) Administration et Comptabilité des Corps de troupe.

(3) On ne trouve pas ici, en effet, un des deux critères qui caractérisent le comptable public : cautionnement, soumission directe ou indirecte à la juridiction de la Cour des Comptes. Parmi les fonctionnaires militaires, seuls doivent être considérés comme comptables publics les régisseurs d'avances (soumis au Contrôle indirect du juge des comptes) et les agents comptables du Musée de l'Armée, de l'École Polytechnique, etc.

(4) Le Conseil d'Administration d'un Corps de troupe peut se

La jurisprudence du Conseil d'État est constante à ce sujet. Outre les arrêts d'avant-guerre déjà cités, le tribunal administratif suprême s'est prononcé dans le même sens au cours de ces dernières années (Arrêts BRÉART DE BOISANGER 8 mars 1918 — JESSEN, 12 mars 1920 — MOUSSERON DE LA CHAUSSÉE, même date — POURSIDES, 28 mars 1924 — TAILLADÉ, 3 avril 1925 — TEMPLIER, 13 novembre 1925) (1).

L'Officier d'Administration HAUTIERE, dans sa thèse de doctorat (2), soutient que la loi du 28 Nivôse, An III, n'est plus applicable aux Intendants Militaires.

La loi du 16 mars 1882 aurait abrogé les responsabilités édictées par le texte révolutionnaire. L'auteur, dont il est question, tire argument du fait que la loi de 1882 a restreint les attributions des Intendants, leur a enlevé leurs fonctions de contrôle, et ne fait plus de ces fonctionnaires les délégués permanents du Ministre. Cette façon de voir ne peut être acceptée. D'une part les termes de l'art. 12 de la loi de Nivôse, An III sont parfaitement compatibles avec les fonctions actuelles des Intendants Militaires. Aucune stipulation de la loi de 1882 n'est contraire à celles de l'An III. D'autre part, le texte le plus récent n'abroge pas explicitement la loi la plus ancienne; elle reste donc bien en vigueur. Enfin, l'arrêt BOLOT (Conseil d'État — 29 novembre 1907 — Recueil LEBON 1907, page 873) se réfère à la loi du 28 Nivôse, An III.

On ne voit pas d'ailleurs l'intérêt qu'il y aurait à considérer cette loi comme tombée en désuétude, puisque, en outre du texte de 1882 et des nombreux décrets subséquents,

reconnaître lui-même débiteur solidaire envers l'État (§ 1, art. 40 du décret du 20 mars 1906) ou déclarer responsable un de ses agents : Major, Capitaine-Trésorier, Capitaine chargé du Matériel (art. 22 loi du 16 mars 1880).

En cas de responsabilité solidaire reconnue par le Conseil, le débet est réparti entre ses membres au prorata du grade.

Si c'est le Ministre de la Guerre qui décide de cette responsabilité, il est libre de la répartir comme bon lui semble, soit sur le Conseil tout entier, soit sur certains de ses membres (Conseil d'État, Arrêt BRIARD DE BOISANGER, 8 mars 1918 — Recueil LEBON 1918, page 228 — Interprétation des §§ 1-2-3 de l'article 40 du décret du 20 mars 1906).

(1) Recueil LEBON — 1918, page 228 — 1920, pages 944-945 — 1924, page 357 — 1925, page 385.

(2) « Les dépenses du Ministère de la Guerre », pages 259 et suivantes (voir Bibliographie présent ouvrage).

l'application d'une théorie tirée de la législation de l'An VIII (1) permet de mettre en jeu, d'une manière très générale, la responsabilité pécuniaire des administrateurs militaires. Ils sont de véritables comptables de fait, manipulent virtuellement des deniers publics, ou les ont à leur disposition.

Importances
de la déter-
mination
exacte des
effectifs.

Ces aperçus sur les règles de comptabilité propres au département de la Guerre, et la mention de la responsabilité exorbitante du droit commun, qui pèse sur les administrateurs militaires, feront mieux comprendre l'importance que présente la détermination exacte des effectifs à entretenir annuellement si le Ministre de la Guerre veut présenter au Parlement une évaluation sincère de ses demandes de crédits.

Le contrôle
des effectifs
(Historique
succinct).

Au point de vue historique, on peut dire d'ailleurs, que la préoccupation de contrôler l'existence des effectifs a été constante, et que les institutions, poursuivant l'administration matérielle des unités militaires, sont nées de celles destinées à contrôler la présence d'individus constituant les corps armés, et se sont confondues par la suite avec elles (2).

L'Ancien Régime ne connaissait pas les prévisions d'un budget, mais il voulait s'assurer que les deniers sortant des caisses du Trésor royal étaient bien employés au paiement de la solde ou des allocations dues aux soldats. De là l'établissement de « monstres », « revues », rassemblement de troupes au cours desquels « Trésoriers payeurs de guerre », « Commissaires de guerre », « Intendants » devaient constater la présence réelle d'un certain nombre d'hommes, et dépister les « passe-volants ».

A l'heure actuelle, ces mêmes constatations sont toujours prévues. Les Intendants militaires, les Contrôleurs de l'Administration de l'Armée passent des revues d'effectifs. Elles sont, en particulier, obligatoires lors de la constitution d'une

(1) Cette théorie a été exposée par M. ROMIEU, Commissaire du Gouvernement devant le Conseil d'État (arrêt GLEIZE - 17 avril 1907 - Recueil LEBON 1907, page 338).

(2) Voir à ce sujet la très belle thèse de doctorat de l'Intendant Militaire FLOURENS (Paris 1914) « L'Administration des Corps de Troupe » pages 186 et suivantes. Également « Essai historique sur les Institutions Militaires, l'Organisation et l'Administration de l'Armée » (Sous-Intendant CHASSIGNENT, Ed. ROZIER - Paris 1869).

nouvelle unité administrative. La connaissance du chiffre des effectifs à entretenir au cours d'une année, est enfin nécessaire pour pouvoir déterminer les demandes de crédits à faire au Parlement, en un mot pour établir le budget.

Diverses
significa-
ons du mot
Effectifs ».

Qu'entend-on par ce mot : « les effectifs » ? Sous le terme général « Effectifs de l'Armée », il faut comprendre :

a) *les effectifs légaux ou réglementaires* fixés par une loi spéciale relative à la constitution des cadres et effectifs. Elle détermine, d'une manière permanente, le nombre et la composition des cadres en service actif permanent sur le pied de paix, ainsi que l'effectif normal en simples soldats.

Ce sont donc les effectifs normaux de l'armée du temps de paix, ils ne peuvent être modifiés que par une loi organique, indépendante de la loi de finances. Effectifs limitatifs, maxima dira-t-on; ils ne correspondent pas toujours ni à ceux qui existent, ni à ceux qui devraient être réellement entretenus au cours de l'exercice.

b) *les effectifs de base* sont les effectifs moyens, probables au cours de l'année budgétaire. On les calcule en partant des effectifs existant à une date aussi rapprochée que possible de celle à laquelle sont établies les prévisions budgétaires.

c) *les effectifs budgétaires* sont ceux pour lesquels les prévisions d'entretien figurent réellement dans le budget. Des articles de la loi de finances fixent annuellement les effectifs budgétaires : officiers, sous-officiers, caporaux et soldats, et celui des animaux.

Pour obtenir les chiffres désirés, on frappe ceux des effectifs de base d'un coefficient de réduction, dit « coefficient d'absence ». Pendant certaines périodes, en effet, certains militaires, quoique faisant partie de l'armée active, ne sont pas à la charge de l'État (par ex. : Caporaux et soldats en permission).

d) *les effectifs existants* sont connus deux fois par an. Ils sont dénombrés au moyen d'une situation semestrielle établie aux dates des 1^{er} avril et 1^{er} octobre par l'État-Major de l'Armée, qui centralise les renseignements fournis par tous les corps de troupe et services.

Au point de vue budgétaire, il va sans dire que les effectifs les plus importants sont les effectifs de base puisque l'on

en déduit automatiquement les effectifs budgétaires en frappant les chiffres de base d'un coefficient de réduction fixe annuellement (coefficient d'absence).

Un exemple
de calcul
«d'Effectifs».

L'établissement des effectifs de base (moyens probables au cours de l'année budgétaire) donnent lieu à des calculs assez compliqués dont on va donner un exemple concernant la détermination de ces effectifs pour les officiers à titre définitif (Budget de 1929 - projet établi au cours du 4^e trimestre 1927).

L'effectif réalisé au 1^{er} octobre 1927 (non compris les Maréchaux de France, Officiers généraux, Corps du contrôle, Irréguliers, Gendarmerie et Garde républicaine mobile) était de 30.521.

Pour établir l'effectif probable, au 1^{er} janvier 1928, on a ajouté au nombre précédent les nominations au grade de sous-lieutenant à faire pendant le 4^e trimestre 1927 (soit 264), et on a retranché les départs probables (retraites, décès, etc) pendant ce même trimestre (soit 430).

L'effectif probable ainsi obtenu au 1^{er} janvier 1928 était de 30.355.

Le même effectif escompté pour le 1^{er} janvier 1929 a été obtenu de la même manière.

Nominations au grade de sous-lieutenant prévues dans l'année 1928	+ 1.666
Départs probables	— 1.530

Ainsi l'effectif probable au 1^{er} janvier 1929 était de 30.491.

On recherche l'effectif moyen pendant l'année 1929 (effectif de base). Il pourrait s'obtenir en établissant la moyenne des deux nombres trouvés au 1^{er} janvier 1928 et au 1^{er} janvier 1930, mais on a tenu compte des nominations et départs probables pour l'ensemble de l'année, or, en réalité, les mouvements d'effectifs ne sont pas répartis sur toute l'année, ils sont plus nombreux pendant le 2^e semestre, les effets s'en font sentir aux deux dates moyennes du 1^{er} octobre (pour les nominations) du 1^{er} juillet (pour les départs).

Pour interpréter ces particularités, il a été ajouté aux effectifs probables du 1^{er} janvier 1929, le 1/4 de nominations prévues, soit : 450, et on a retranché de ces mêmes effectifs la moitié des départs escomptés, soit : 802. Les erreurs rela-

tives sont ainsi compensées, et, en faisant une nouvelle balance, on a obtenu un effectif moyen probable des officiers à titre définitif, de 30.139.

Un calcul analogue a été fait pour les autres catégories d'officiers (officiers du cadre latéral — officiers de réserve en stage, etc.) le chiffre total était de 30.965; en déduisant le nombre des officiers n'émargeant pas au budget de la Guerre (troupes auxiliaires du Levant, en service aux Colonies et payés par le budget des Colonies, employés dans d'autres Ministères); puis, en ajoutant les Maréchaux de France, officiers généraux, corps du Contrôle, aumôniers militaires, on a obtenu l'effectif moyen pour 1929 de 29.152. C'est l'effectif de base. En affectant ce nombre du coefficient d'absence de 2 % (0 % pour le Levant et la Chine) l'effectif budgétaire pouvait être fixé à 28.780.

Des méthodes de calcul semblables sont employées pour déterminer les effectifs budgétaires des autres catégories de militaires de carrière, et ceux des militaires du contingent.

Le calcul des effectifs budgétaires des militaires du contingent s'établit en prenant comme base les rendements normaux des divers contingents au moment de la révision, eux-mêmes connus par le nombre des naissances masculines chaque année. Il suffit de déduire les déchets successifs subis ou à subir par les contingents depuis la révision jusqu'à la libération, ou à la fin de l'exercice financier.

L'évaluation des dépenses d'entretien du personnel militaire est donc faite de manière scientifique très précise, les crédits réclamés au Parlement, s'ils sont seulement évaluatifs, ne peuvent être considérés comme de simples approximations. Il doit d'ailleurs en être ainsi.

En effet, si on se rappelle que la majorité des dépenses militaires s'engagent automatiquement par la présence même des hommes sous les drapeaux, et qu'en conséquence les ordonnateurs militaires peuvent faire sortir, sur simple réquisition des deniers des Caisses du Trésor Public, on serait conduit à constater chaque année des dépassements de crédits par le Ministre de la Guerre.

Un simple mécompte dans l'évaluation des dépenses du budget de la Guerre a occasionné en 1891, un dépassement de

crédits se montant à 5 millions et demi de francs (1), somme importante pour l'époque.

Cette irrégularité budgétaire était imputable à un mauvais calcul des vacances d'effectifs au cours de l'année.

§ II — *Différentes sortes de crédits mis à la disposition du Ministre de la Guerre.*

Avant que
le Budget
existât ;
pratiques
révolution-
naires.

A l'époque révolutionnaire, aucune prévision de dépenses ne pouvait être faite; pas de budgets; les impôts rentraient mal, ou ne rentraient pas. Seules, les réquisitions, brutales, injustes, de tous les biens d'ennemis politiques, pourvoyaient les caisses publiques. Quiconque représentait un pouvoir quelconque puisait à pleines mains, sans autorisation déterminée, définie, dans les deniers de l'État. Le décret de la Convention du 9 avril 1793 a mis à la discrétion de ses membres en mission la totalité des fonds que peuvent contenir les caisses publiques. Tardivement, le décret du 18 Nivôse, An II, essaie de mettre fin aux abus, à la suite de révélations inquiétantes concernant les dépenses de guerre.

Toute dépense devra être autorisée par un décret rendu sur rapport d'un comité, mais, quatre jours après, un arrêté du Comité de Salut public dispense le Ministre de la Guerre de cette autorisation.

De tout temps, l'urgence des besoins de l'Armée a justifié jusqu'à la violation des règles les plus sévères, des textes les plus impératifs, édictés pour le bien commun.

Depuis que
le Budget
existe ;
différentes
catégories
de dépenses.

Quels sont les procédés que les divers gouvernements ont employés pour financer les dépenses de défense nationale, en particulier celles du Ministre de la Guerre ?

Il y a lieu d'opérer une distinction entre les dépenses normales permanentes (Entretien général de l'Armée), et celles, dites extraordinaires, qui sont engagées à la suite d'événements ayant un caractère exceptionnel.

Dépenses
permanentes

Depuis que le budget existe, *les dépenses militaires permanentes* y sont prévues et pourvues.

Le Budget.

Tous les crédits inscrits aux chapitres du *budget de la Guerre* ne sont pas tous des crédits limitatifs.

(1) BESSON — « Contrôle des budgets » — ouvrage cité supra — page 558.

Ce que l'on a dit de l'engagement automatique de dépenses d'entretien des effectifs, suffit pour se rendre compte que la majorité des crédits qui y correspondent ne peuvent être que des crédits évaluatifs.

La nomenclature de ces crédits est fixée annuellement par la loi de Finances (Etat F).

Les « Ser-
vices votés »
et les crédits
supplémentaires.

Ce sont les « services votés », qui peuvent donner lieu à ouverture de *crédits supplémentaires* accordés, par décret, pendant la période de prorogation des Chambres (art. 5 de la loi du 24 décembre 1879).

D'un point de vue théorique, ces crédits supplémentaires sont destinés à payer des dépenses engagées sans autorisation préalable. Dans la réalité des choses il n'en est rien. On appelle ces crédits « services votés », le Pouvoir législatif donne une autorisation de principe à la dépense, s'il n'en détermine pas par avance la quotité. Le service lui-même est accepté préalablement par le Parlement. Il accorde ainsi une autorisation implicite pour les dépenses correspondantes au Service.

Dépenses
par anticipa-
tion.

D'autres dépenses permanentes sont encore engagées sans crédits : ce sont les « dépenses par anticipation ». Tout au moins théoriquement elles sont destinées à des achats anticipés de vivres et de fourrages, effectués en fin d'année, en prévision des consommations qui auront lieu dans les premiers mois de l'exercice suivant.

Cette manière de faire a été autorisée par le décret du 3 avril 1876. Dans le même ordre d'idées, un article de la loi de finances autorise annuellement le Ministre de la Guerre à engager des dépenses au titre de la 3^e Section du budget de son département (Construction de matériels neufs), en sus des crédits budgétaires déjà ouverts (Ex. : en 1930, 378 millions, art. 121 du projet de loi portant fixation du budget général pour 1930). Les dépenses ainsi engagées sont imputables sur les crédits de paiements (ceux fixés au budget, à la 3^e section aux chapitres correspondants), au titre des exercices ultérieurs.

Quoique on soit ici en présence de pratiques ayant une justification légale, elles n'en constituent pas moins une dérogation exceptionnelle aux principes de la spécialité de l'exercice financier. L'article I de la loi du 25 janvier 1889, définissant l'exercice, parle de *droits acquis*, de services faits.

Avec les autorisations de dépenses, à imputer sur les crédits d'un exercice à venir, on substitue la notion de dépenses effectuées, à celle de consommations faites.

Lorsque l'on s'écarte des précisions d'une règle, la porte des abus s'ouvre rapidement. Le département de la Guerre en 1887, 1890, 1891 utilisa son autorisation d'acquérir, par anticipation, à propos de l'achat de chevaux. Ces dépenses étaient en réalité imputables sur l'exercice ultérieur. La Cour des Comptes protesta contre l'interprétation abusive du décret du 3 avril 1876, qui vise seulement les vivres et les fourrages. Les motifs qui font déroger à la règle sont spéciaux aux subsistances, l'exception doit donc être interprétée « *stricto sensu* ».

Crédits pro-
venant de
réimputa-
tions.

Le Ministre de la Guerre peut encore engager certaines dépenses sur des crédits ayant une origine budgétaire, mais qui ont déjà été consommés par un premier ordonnancement.

Ainsi, certains crédits d'habillement, de couchage se trouvent consommés par le jeu des primes et allocations dues aux Corps de troupe. Ceux-ci se procurent : effets, literie, ameublements, dans les magasins de l'Intendance ; le montant de ces achats est réservé au Trésor.

Pour reconstituer les approvisionnements, le Ministre est autorisé à effectuer des dépenses correspondantes, dont la loi des finances fixe annuellement le maximum (1).

Un mécanisme presque analogue existe à propos des cessions d'effets ou de denrées que les magasins administratifs peuvent faire à des officiers. Le prix de la cession est remboursé au Trésor, le Ministre des Finances rétablit sur simple demande du Ministre de la Guerre, un crédit équivalent aux sommes versées. (Crédit rétabli au chapitre intéressé.)

Les Dépenses
extra-
ordinaires.

En temps de guerre ou de crise diplomatique, il est bien souvent impossible d'opérer une ventilation entre les dépenses ordinaires et extraordinaires. Les premières et les secondes se confondent pour l'ensemble des divers services, ce qui explique, qu'en particulier le Second Empire ait inscrit de nombreuses dépenses ordinaires aux chapitres de ses budgets extraordinaires. C'était là un moyen pour le Gouvernement

(1) Maximum des dépenses à effectuer en 1930 au moyen des versements des corps de troupe 314.000.000 de francs (art. 122 du projet de loi portant fixation du budget général pour 1930).

de cacher au pays la vérité au sujet du montant exact des dépenses militaires.

e qu'il faut
entendre par
dépenses
extra-
ordinares.

Comment donc sont pourvues les *dépenses extraordinaires* du Ministre de la Guerre ? Qu'entend-t-on d'ailleurs, ici, sous ce vocable ? On croit devoir classer dans cette catégorie de dépenses, non seulement celles dont la nécessité se révèle brutalement par suite d'une déclaration de guerre, d'une insurrection coloniale ou en cas de tension politique internationale, mais aussi les dépenses qui peuvent résulter de diverses situations ayant un caractère exceptionnel, provisoire, quoiqu'elles soient parfois appelées à se stabiliser pendant un certain temps. On fait ainsi allusion aux longues périodes de guerre, à la réalisation d'un nouveau programme d'armement, à la reconstitution, après une guerre, des approvisionnements de mobilisation, à l'entretien des troupes qui occupent temporairement un territoire étranger.

Il importe de faire une distinction entre ces dépenses extraordinaires dont les unes sont vraiment exceptionnelles, les autres présentant au contraire un certain degré de permanence. Les procédés employés pour les acquitter ne sont évidemment pas les mêmes.

es « crédits
extra-
ordinares »

Seule, l'ouverture de crédits extraordinaires permet de faire face à des dépenses soudaines.

En ce qui concerne le Ministère de la Guerre, ces crédits extraordinaires visent, dans la plupart des cas, l'extension d'un service existant. La loi du 14 décembre 1879 permet au Gouvernement d'ouvrir ces crédits, par décret, en l'absence des Chambres. Malgré cette possibilité donnée au pouvoir exécutif, l'urgence, le caractère spécial des besoins militaires ont souvent obligé le Gouvernement à engager des dépenses sans ouverture préalable de crédits extraordinaires, alors même que siégeait le Parlement.

En 1898, au moment des incidents de Fachoda, le Ministre de la Guerre engagea de sa propre autorité des dépenses sans crédits.

De même, en 1905, 223 millions furent dépensés en supplément de ceux prévus à la 3^e Section (matériel neuf). La tension diplomatique très grave avec l'Allemagne justifiait cette illégalité. Cette fois, d'ailleurs, ce fut le Conseil des Ministres qui décida la dépense, et l'on prit le soin d'obtenir

un avis favorable des commissions financières. C'était une sorte d'approbation tacite des Chambres.

En semblable circonstance, il ne peut d'ailleurs en être autrement (1). La publicité des débats parlementaires est incompatible avec le secret qui doit être conservé. La loi du 5 août 1914 donna le droit au Gouvernement, « d'ouvrir par « décret, en Conseil d'État, pendant la prorogation des Cham-
« bres, tous les crédits supplémentaires ou extraordinaires,
« sans distinction de catégorie, nécessaires aux besoins de la
« défense nationale, à charge de les faire ratifier par les
« Chambres, dans la quinzaine de leur plus prochaine
« réunion » (2).

L'espèce des dépenses militaires est tellement particulière, que la majorité des auteurs reconnaissent, comme M. BESSON, que « la plupart des irrégularités trouvent dans les circonstances exceptionnelles qui les ont déterminées, une atténuation sérieuse, parfois même une justification complète (3). »

Les budgets
extra-
ordinaires

Il ne semble pas que l'on puisse être aussi indulgent à propos de cette autre catégorie de *dépenses exceptionnelles*, auxquelles on a reconnu ici un *certain caractère de permanence*. La raison financière, la sincérité commanderaient d'inscrire ces dépenses au budget ordinaire, car, même dans ce cadre, on peut fort bien faire ressortir leur qualité d'exception. Il suffit de les grouper sous une rubrique spéciale, dans chaque budget particulier. Ainsi fut fait, par exemple, après 1921. La loi de finances du 31 décembre 1921 supprima le budget extraordinaire qui avait pris place dans la loi de

(1) Le Gouvernement anglais peut user du droit d'effectuer des virements pourvu que le montant total des crédits ne soit pas dépassé. Un bill d'indemnité ratifie la dépense. Il peut aussi employer les fonds de diverses petites caisses sur lesquelles la Trésorerie prélève « proprio motu » les services nécessaires aux besoins imprévus (voir ALLIX — T. élém. Science des Finances — ouvr. cité supra, page 217, note 2).

En Italie, il existe au budget ordinaire un chapitre « dépenses imprévues » (voir même ouvrage page 216).

(2) ALLIX (ouvr. cité supra — page 210, voir note (1) qui signale cette loi comme inconstitutionnelle par suite d'un incident de procédure.

(3) Voir BESSON — Contrôle des Budgets (cité supra — page 555).

finances l'année précédente (1), les dépenses inscrites au budget extraordinaire réintègrent le budget ordinaire dans des divisions spéciales intitulées : « dépenses extraordinaires » (Pour le Budget de la Guerre — Titre II de 1921 à 1927) (2).

Tout en distinguant ces dépenses de celles qui sont ordinaires, on respecte ainsi la règle de l'unité du budget. Règle de forme, dira-t-on peut-être, mais la forme entraîne souvent le fond. Le fond est ici une question de droiture du Pouvoir exécutif, la forme dénote aussi son souci d'ordre financier, sa prédisposition à gérer sagement les finances de l'État, tel un bon père de famille et non en spéculateur désintéressé.

En effet, lorsqu'on n'adopte pas la saine méthode, respectueuse des principes, les dépenses exceptionnelles dont on s'occupe sont dotées, le plus souvent, par les crédits d'un *budget extraordinaire*.

L'unité budgétaire est rompue. Les ressources extraordinaires apparaissent. Elles sont en général celles de l'emprunt qui hypothèque l'avenir.

Le Second Empire a usé et abusé des budgets extraordinaires pour pourvoir à ses dépenses militaires, aux frais de guerres nombreuses (3). L'opposition de l'époque, THIERS particulièrement, attaqua violemment cette politique détestable, car elle menaçait de se stabiliser (4).

Le budget extraordinaire entre de nouveau en scène en 1878, il contient les crédits destinés à liquider les frais de la guerre de 1870, à reconstituer l'armement, les approvisionnements, et à mettre les frontières en état de défense.

Après la suppression du budget extraordinaire en 1891,

(1) Voir ALLIX (ouvr. cité supra).

(2) Ce qui prouve bien que ces dépenses, dites extraordinaires, sont parfois durables, c'est que l'on trouvait dans le titre II des dépenses telles que celles de la Sarre, entretien de l'Armée du Levant, qui figurent encore maintenant au budget.

(3) MARION — Histoire financière de la France (ouvr. cité supra) pages 425-428-440-449-466.

(4) MARION — Histoire financière de la France (ouvr. cité supra) page 461.

ces dépenses furent inscrites à un certain nombre de sections du budget de la guerre (1).

Les comptes
spéciaux

Les dépenses de cette sorte ont souvent occasionné la création de « Comptes Spéciaux ». Le budget extraordinaire de 1878-1891 succédait au fameux Compte de liquidation ouvert en 1871 (2).

En 1898, un nouveau compte spécial vit le jour (3). Destiné à assurer la fabrication du nouveau matériel d'artillerie (canon de 75), ses ressources devaient provenir de l'alimentation des fortifications déclassées et d'autres immeubles militaires. En attendant, les recettes furent fournies par les émissions successives d'obligations à court terme. Ce compte fut clos en 1901, les ressources étant insuffisantes; la dépense fut incorporée au budget.

L'occupation de Casablanca, puis la pacification inévitable du Maroc tout entier, occasionnèrent des dépenses supplémentaires de 1907 à 1913. Le budget ordinaire continua à pourvoir les dépenses normales d'entretien des effectifs. Les autres dépenses du corps expéditionnaire furent engagées sans autorisation préalable (4).

Malgré les protestations nombreuses du Parlement, l'Administration de la Guerre refusa, jusqu'en 1914, de présenter des demandes de crédits nécessaires, dans le cadre du budget ordinaire. Elle justifiait cette manière de faire, en invoquant le prétexte qu'il était impossible d'établir des prévisions précises.

En 1914, les Chambres obtenaient enfin gain de cause. Une section spéciale « Maroc » apparaît au budget de la Guerre.

Pour liquider l'arriéré, les ressources de trésorerie avaient seules été utilisées, la loi de finances de 1914 créa un compte spécial. On profita de son fonctionnement pour inscrire les dépenses de construction de matériel neuf correspondant à

(1) Troisième Section actuelle — En 1891, deuxième Section — « Dépenses extraordinaires, couvertes par des ressources normales ».

(2) MARION - Ouvr. cité supra, pages 588 à 590.

(3) « Compte de perfectionnement du Matériel d'Armement ».

(4) Le total des dépenses engagées sans crédits fut de 500 millions 163.296 francs de 1907 à 1913 (Voir HAUTIERE - « Les dépenses du Ministère de la Guerre », ouvr. cité supra).

l'exécution du programme d'extrême urgence (février 1913, mars 1913). Ce compte spécial « Dépenses non renouvelables intéressant la Défense nationale et Occupation militaire du Maroc » fut supprimée au début des hostilités (1).

Il est inutile d'insister à propos des Comptes Spéciaux ouverts après la dernière guerre. Les mécomptes de la Liquidation des Stocks Américains, des Stocks Français, de la Marine Marchande, de la Chaussure Nationale, etc.... organismes qui ont tous fonctionné durant, ou après les hostilités, ont suffi à donner à ces comptes une notoriété peu enviable.

Ce que le Professeur MARION dit, à propos du Compte de Liquidation de 1871, suffit à rejeter, dans la plupart des cas, le recours à un semblable procédé financier : « l'Assemblée Nationale s'était laissée « imposer par suite des circonstances « uniques, et par la pression de THIERS, un de ces comptes « spéciaux qui sont le fléau des finances..... la pente est « glissante et rien n'est plus facile que d'adjoindre à des « dépenses soustraites (on le croyait du moins) aux yeux du « vainqueur, d'autres dépenses soustraites au contrôle législatif, par la seule raison qu'il est commode de s'en passer... « on y a fait passer bien des dépenses qui auraient dû être « budgétaires, comme l'entretien de l'armée d'occupation... « même des travaux publics et au fond, le compte de liquidation fut bien un de ces budgets extraordinaires dont « THIERS lui-même avait jadis parlé plus sévèrement que « personne. »

Malgré les dangers de ces irrégularités, qui sont de tous les temps, l'emploi du compte spécial peut se justifier lorsqu'il alimente un service vraiment extraordinaire par sa nature, ou qu'il s'agit de mettre en œuvre un programme de construction, dont la réalisation ne peut avoir lieu qu'en plusieurs années. Encore faut-il, dans ce cas, comme dans l'autre être assuré de pouvoir alimenter le compte par des *ressources certaines*, provenant d'une source *autre* que *l'emprunt*.

Comme suite à ces observations, le compte spécial « Entretien des troupes d'occupation en pays étranger »

(1) Voir ALLIX — Traité de sciences des finances (cité supra) page 12.

ne semble pas devoir être l'objet de critiques. Ouvert par l'article 59 de la loi du 31 décembre 1920, il va cesser d'exister à la suite de l'évacuation de la Rhénanie. On peut dire qu'il a fonctionné comme un budget autonome de l'Armée française du Rhin.

Le Traité de Versailles mettait à la charge de l'Allemagne les frais d'entretien des troupes d'occupation. Chaque année ces dépenses d'entretien furent fixées par la loi des finances (Ex. : l'article 83 du Projet de loi portant fixation du Budget Général pour 1930, ouvre un crédit de 488.751.745 francs). Les crédits ainsi alloués étaient répartis par Ministères (Affaires Étrangères, Guerre, Air, Travail) et par chapitres (conformément à l'État D, annexé à la loi). La fixation de ces crédits donna lieu aux mêmes calculs que ceux employés pour évaluer les dépenses du budget de la Guerre (en particulier, calcul des effectifs).

Les recettes destinées à couvrir ces dépenses étaient prélevées sur les versements effectués par l'Allemagne en exécution du Traité et du Plan DAWES.

L'exécution d'un programme de travaux réalisable en plusieurs années peut justifier, a-t-on dit, la création d'un compte spécial. D'autres procédés peuvent cependant être utilisés.

Ainsi, la loi du 31 décembre 1929 « relative à l'organisation des frontières » accorde au Ministre de la Guerre une autorisation globale de dépenses s'élevant à 3.300 millions, à engager sur les exercices de 1930 à 1934 (art. I). Cette loi permet également, soit le report de crédits d'un exercice à un autre, soit l'engagement de dépenses par anticipation, à imputer sur les crédits de l'exercice suivant (art. 3).

On constate ici des dérogations aux règles budgétaires traditionnelles. L'autorisation de dépenses n'est plus annuelle, elle s'étendra sur plusieurs exercices, puisque le Ministre de la Guerre peut engager des dépenses par anticipation, dépassant ainsi les chiffres des crédits alloués pour l'année. L'article 3 parle bien de « crédits alloués au titre de chaque exercice » mais c'est là un simple coup de chapeau donné, au passage, à la règle de l'autorisation préalable annuelle. Litière est également faite du principe de la spécialité de l'exercice.

La latitude donnée au Gouvernement, de répartir, par décret, les crédits non consommés à un autre exercice, permet le virement entre exercices, pratique habituellement prohibée.

Utilisation
de
ressources
internes par
le ministre de
la Guerre.
Affectation
d'une recette
à une
dépense

La nature spéciale des besoins militaires a d'ailleurs entraîné les Chambres à reconnaître d'autres cas d'exception au droit commun financier.

L'article 7 de la loi de finances du 19 décembre 1926 affecte certaines recettes à des dépenses déterminées. Ici la dérogation est plus importante, puisque c'est le principe d'universalité du budget qui est en jeu.

Le Ministre de la Guerre est autorisé, chaque année, à effectuer des dépenses, *en sus des crédits budgétaires*, au titre de la 3^e Section (Constructions et Matériels neufs), sur les recettes à provenir des aliénations ou ventes de matériels de guerre inutilisables, de bâtiments, fortifications déclassées etc... (1).

Ces mêmes ressources peuvent être également utilisées pour les travaux à effectuer (2), en vue de la nouvelle installation des services qui occupaient des locaux désaffectés (exécution de l'article 35 de la loi de finances du 9 décembre 1927).

Les
prestations
en nature

Au cours de ces dernières années, le Ministère de la Guerre a pu profiter, comme les autres départements ministériels, du système des « prestations en nature » fournies par l'Allemagne. Il ne s'agit pas là, à proprement parler, de ressources particulières véritables, puisque l'acheteur (en l'espèce l'Administration de la Guerre) doit rembourser au Trésor la contre-valeur en francs, de la traite que celui-ci a remise, libellée en marks, à l'ordre du vendeur allemand.

« Il ne faut pas d'ailleurs confondre ces prestations en « nature, avec les prestations destinées à satisfaire les besoins « particuliers des troupes d'occupation (logements, transports, « etc...), prestations que l'Allemagne s'est engagée à fournir « par l'arrangement Rhénan, annexé au traité de Versailles « (art. 8 et 12) et dont la valeur en marks est portée à son

(1) — (2) Pour 1930-31, les maxima de dépenses ainsi autorisés sont de 50 et 60 millions (Art. 123 — projet de loi portant fixation du budget général pour 1930, voir répartition — Etat F bis).

« crédit par l'agent général des paiements, en même temps « que les dépenses des troupes d'occupation. » (1) (Application de l'article 101 de la loi de finances du 29 avril 1926). Ces prestations, à l'inverse des premières, constituaient une véritable ressource militaire, puisqu'elles s'ajoutaient aux crédits ouverts au titre du compte spécial « Entretien des troupes en pays étranger. »

§ III. — *Les ressources procurées au Trésor par le Département de la Guerre.*

L'armée par son activité procure certaines recettes à l'État. Ici, en principe, pas de dérogation aux règles du droit commun. (2) Le Ministre des Finances effectue des recettes qui, pour la plupart, sont des « recettes d'ordre ». Elles correspondent à des dépenses prévues au budget et les compensent en totalité (recettes d'ordre proprement dites), ou en partie (recettes en atténuation de dépenses).

Le montant de ces recettes n'en est pas moins fort appréciable; il est d'environ 300 millions pour le présent exercice (1930-1931) (Loi de Finances — État C — « Produits recouvrables en France, en Algérie »).

Recettes en
atténuation
de dépenses

En consultant un projet de loi, portant fixation du budget général, on trouve aux « Recettes en atténuation de dépenses » les rubriques suivantes :

« *Prélèvements sur les communes pour frais de casernement* ». — Les casernes sont des édifices publics, on sait que leur entretien est confié aux communes. La présence de troupes dans une ville est un élément de prospérité pour le commerce local, qui justifie également la contribution financière de la commune aux dépenses d'entretien des casernements.

« *Retenues pour pensions civiles et militaires* ». — Les crédits

(1) Contrôleur de l'Armée LACHENAUD — Conférence faite à l'École spéciale de Guerre de 1929.

(2) Une unique et légère dérogation à cette règle est à signaler. Les dépouilles des chevaux morts, les fumiers et eaux grasses sont vendus par les Corps de troupe qui encaissent eux-mêmes les sommes provenant de ces ventes. Ces dernières leur sont définitivement acquises et employées pour l'Ordinaire.

votés pour la solde des officiers sont supérieurs au total des paiements annuels effectués à ces derniers. La solde acquise mensuellement est inférieure de 6 % à la solde budgétaire. Les officiers se constituent leur retraite en abandonnant au Trésor cette retenue de 6 %.

« *Contribution de l'Algérie aux dépenses militaires de la métropole* ». — En 1914, les assemblées algériennes décidaient d'insérer dans leur budget une contribution de 4 millions pour les dépenses militaires de la métropole. Cette participation financière a été rendue obligatoire par la loi du 31 juillet 1920, et a été fixée d'une manière forfaitaire jusqu'en 1937. Le forfait est établi à 6 % du montant des prévisions du budget algérien ordinaire, non compris la contribution, avec un minimum obligatoire de 25 millions (Loi de finances du 31 décembre 1921) (1).

Semblable aide financière est encore loin d'atteindre cependant, le montant des dépenses assurées par la Métropole, pour la défense de l'Algérie (2).

« Le Protectorat de la Tunisie » et « les Territoires du Sud de l'Algérie » fournissent eux aussi une contribution aux dépenses militaires de la métropole.

« *Contribution des colonies aux dépenses militaires de la métropole* ». — Elle est fixée annuellement, pour chaque colonie, par un article de la loi de finances (pour 1930-1931 elle est de 43.562.000 francs) et compense, en partie, les dépenses prévues au budget des Colonies (Titre II — Dépenses militaires).

L'existence de ces diverses contributions coloniales renforce la thèse à laquelle il a été fait allusion, et dont l'adoption conduirait à faire figurer, dans chacun des différents budgets locaux des colonies, les crédits nécessaires à la défense de leur territoire. Cette pratique serait plus conforme à la logique et aux idées de décentralisation qui,

(1) « Par montant des prévisions il faut entendre le total des taxes, revenus et recettes de toutes catégories (Interprétation ministérielle à l'occasion du budget de 1925) » — J. COMMON — « Le Budget et le Fisc Algérien » (Thèse Paris 1929 — page 58).

(2) Première Section du Budget de Défense des Territoires d'outre-mer (Algérie et Tunisie) : 702.284.330 francs — Contribution de l'Algérie : 58.500.000 francs — Contribution de la Tunisie : 500.000 francs.

seules, semblent correspondre à la formule moderne d'empire colonial.

Les budgets locaux de chaque colonie contribuent également aux dépenses concernant l'aviation militaire. Subventionner ses colonies, ou recevoir une contribution pour atténuer ses propres dépenses, ce sont, pour la Métropole, deux procédés qui comportent des charges financières équivalentes, si on ne modifie pas la répartition des troupes, existante. Par contre, il est indéniable qu'avec le système des subventions, les colonies prendraient conscience d'une manière plus exacte de leurs responsabilités. D'autre part, l'emploi des subventions permettrait encore d'apprécier, avec plus de clarté, les dépenses de Défense nationale de la Métropole. Cette réforme serait le complément désirable à la nouvelle présentation des crédits militaires en deux budgets distincts.

A côté de ces *recettes*, relativement importantes, il faut en citer un certain nombre d'*autres*, qui résultent du jeu même des lois et règlements régissant les institutions militaires; telles sont : remboursement des frais de scolarité, frais de pension pour les officiers qui se retirent prématurément du service, produit du travail des détenus dans les ateliers et pénitenciers militaires (France et Algérie) retenues sur la solde du personnel militaire et assimilé pour frais de traitement dans les hôpitaux militaires, retenues de logement effectuées sur les émoluments des officiers logés dans des immeubles appartenant à l'État ou loués par l'État.

Recettes
d'ordre pro-
prement
dites

Aux « Recettes d'ordre proprement dites » figurent le « *remboursement par le Gouvernement beylical des dépenses de la gendarmerie française en Tunisie* » et celui des « *cessions d'habillement faites aux corps de troupe stationnés aux colonies* ».

Si la première de ces recettes procure véritablement des deniers au Trésor, la seconde est le type parfait de la recette d'ordre, simple jeu d'écritures, conséquence de la règle de l'universalité du budget. Les effets d'habillement dont il s'agit sont achetés par le département des Colonies aux Services de celui de la Guerre.

Deux prévisions distinctes de dépenses, concernant

toutes deux ces effets, figurent au budget général. L'une correspond au prix d'acquisition ou de confection des effets d'habillement. Le Trésor le paie sur ordonnance du Ministre de la Guerre. L'autre dépense budgétaire est celle du prix de cession acquitté par le Ministre des Colonies, à la suite d'imputations faites sur les chapitres d'entretien des troupes stationnées aux colonies (Budget des Colonies). Le Trésor encaisse donc cette fois une recette, mais une somme égale était sortie des caisses publiques sur ordonnance de paiement émise par le Ministre des Colonies, soldant le prix de cession des effets en question. Ces deux opérations se balancent. La dépense réelle pour l'État a été celle que l'on trouve à l'origine, c'est-à-dire celle engagée en vue de l'acquisition ou de la confection des effets.

En plus de ces diverses recettes d'ordre, l'activité proprement dite, matérielle pourrait-on dire, des services et corps de troupe, procure des ressources effectives au Trésor. Elles sont évaluées aux rubriques : « Produits divers du budget », « Ressources exceptionnelles », « Produits du domaine autres que le domaine forestier », « Loi de finances annuelle, État C.)

On prévoit à ces différents titres les recettes provenant éventuellement de : « *Produits des prises sur l'ennemi* » et des « *Contributions et indemnités de guerre* » (rubriques ouvertes pour mémoire). La liquidation des stocks de guerre fournit encore une ressource.

Le Ministre de la Guerre administre en outre des budgets spécifiquement militaires : « le « budget des Poudres » — Budget industriel, ses dépenses et ses recettes s'équilibrent exactement. La plupart de ses recettes correspondent à des dépenses inscrites aux autres budgets de l'État, mais il faut signaler cependant une véritable recette pour le Trésor, celle du « Produit de la vente des Poudres à feu ».

Enfin, les effets et le matériel militaires devenus inutilisables sont versés à l'Administration des Domaines qui en assure la vente (Aliénation d'objets mobiliers provenant du département de la Guerre); il en est de même pour l'aliénation des immeubles (bâtiments militaires, terrains de manœuvres, fortifications, etc. etc.).

En manière
de conclu-
sion. La
guerre pour-
voyeuse du
Trésor.
(Rappel his-
torique)

L'Armée, très dépensière, procure donc quelques ressources à l'État, il ne faut pas l'oublier si l'on veut se faire une idée exacte des lourdes charges financières que les institutions militaires font supporter au pays.

A diverses époques de l'histoire, certains gouvernements aux abois ont été bien heureux de faire appel aux généraux victorieux, pour alimenter les Caisses du Trésor misérablement vides.

Les « Commissaires à la grippe » des armées révolutionnaires ne se contentèrent pas de faire contribuer Palatinat, Belgique, Hollande à l'entretien des troupes occupantes. Cambon annonçait à la Convention, le 3 Thermidor (1793) « que les choses se passaient tout autrement que du temps « de DUMOURIEZ où il fallait envoyer, tous les trois mois, « 35 millions de numéraire en Belgique; elle envoyait maintenant au lieu de recevoir, et l'avant-garde autrichienne « venait précisément, le matin même, de faire son entrée « à la Trésorerie sous forme de 500.000 livres, en attendant « mieux. »

Au 30 février, an III (1794), le total des fonds, assurés par ces moyens à la Trésorerie, atteignit à peu près 100 millions de livres (2), et ces livres étaient du numéraire, alors que la Convention répandait à profusion son papier sur toute l'étendue des territoires conquis.

Le Directoire n'oublia pas de tirer profit d'un exemple semblable. « Le génie de Bonaparte allait forcer la victoire, « ouvrir à nos armées la plus fertile, la plus riche contrée « de l'Europe; et la guerre, cessant d'être une dépense, allait « devenir, pendant près de quinze ans, sources de profit ». (3)

Profit qui eût pu être plus grand encore, si durant cette époque troublée, le désordre des finances publiques et de l'Administration n'avait pas permis des dilapidations effroyables commises par les fonctionnaires civils et militaires et les agents des commissions exécutives.

(1) MARION — Histoire financière de la France (ouvr. cité supra — tome III, page 197). Voir dans le même ouvrage l'histoire des finances militaires de la Révolution, en particulier pages 121 à 123, 193 à 199 — 337-341-436.

(2) Même auteur, même ouvrage (page 197).

(3) Même auteur, même ouvrage (page 507).

CHAPITRE VII

La comptabilité-matières du département de la Guerre

« On n'aura qu'à se reporter au
« compte-matières pour s'assurer que
« les sommes dépensées se retrouvent
« dans le matériel des arsenaux ».

(L. Bouchard - « Le contrôle des
arsenaux » Rev. des Deux-Mondes
- 1872 - page 689.)

Plan du chapitre

Déterminer l'objet de la comptabilité-matières, rappeler les étapes historiques concernant l'évolution des principes de cette comptabilité, analyser les règles actuelles et les critiques, envisager les réformes possibles à réaliser; tel est le plan de ce chapitre.

Définition

Branche spéciale de la comptabilité publique, la *comptabilité-matières* est l'ensemble des règles et pratiques comptables, qui sont destinées, d'une part, à connaître à chaque instant la situation administrative d'objets mobiliers, autres que des deniers, appartenant à l'Etat, d'autre part, à contrôler l'emploi, conforme à leurs destinations, des crédits accordés par le Parlement, au titre du matériel.

Généralités et objet de la comptabilité matières

Le fonctionnement des divers services publics nécessite le rassemblement et l'entretien d'un matériel considérable, composé d'objets immobiliers et mobiliers. Ils constituent une des richesses du patrimoine de « l'État-proprétaire ». L'Armée, le département de la Guerre sont les détenteurs, les gestionnaires d'une partie fort importante de cette fortune nationale.

Bâtiments, fortifications, champs de tir, terrains de manœuvre, faisant partie du domaine public immobilier,

sont mis à la disposition du Ministre de la Guerre, qui en est une sorte d'usufruitier (1). Il a le libre usage de ces biens, peut même les louer temporairement à des tiers, est chargé de les entretenir, en assure les réparations, mais il n'en perçoit pas les fruits (2). La règle de l'universalité du budget, interdit en effet, à tout Ministre, de réaliser, à son profit direct, une ressource intérieure quelconque.

La gestion des immeubles, étant donné leur nature propre qui leur assure une perpétuité d'existence relative, ne justifie pas la tenue d'une véritable comptabilité, destinée à pouvoir vérifier chaque jour leur existence, à suivre leurs modifications. Il suffit, à leur sujet, de contrôler leur affectation. Le Ministre, chef du service public auquel l'immeuble est affecté en est chargé (3).

D'autre part, la valeur des immeubles, constituant un élément important du capital national, la loi de 1873 a prescrit de présenter aux Chambres un relevé des propriétés immobilières de l'État. Ce relevé a été dressé une première fois en 1876; des « États énumératifs et estimatifs », concernant ces immeubles, furent présentés au Parlement en 1877, 1878, 1879 (4), depuis cette dernière date, les prescriptions de la loi de 1873 sont tombées en désuétude.

En outre des immeubles, l'armée dispose, pour assurer sa mission, d'un ensemble d'objets mobiliers nombreux, très divers, représentant une valeur considérable : Armes de toutes espèces, engins mécaniques, effets d'habillement,

(1) La nue-propriété appartient à l'État, représenté par l'Administration des domaines — C'est elle qui intervient dès qu'il s'agit d'achat, de vente ou de cession d'immeubles.

Une partie des bâtiments militaires, les casernes en particulier, appartiennent aux communes.

(2) Revenus du domaine militaire, perçus par le Trésor (voir « Budget général » État F — Produits divers).

(3) Ce contrôle est confié à l'Administration des domaines lorsque l'immeuble n'a pas d'affectation.

(4) En 1879, les immeubles appartenant à l'État étaient évalués à : Propriétés immobilières affectées à un service

public	2.348.055.620 fr.
Propriétés immobilières non affectées à un service	
public	1.644.075.915 fr.

Total	3.992.131.535 fr.
-------------	-------------------

d'équipement, de harnachement, matériel de campement, de couchage, stocks de denrées, stocks de matières premières, de munitions, machines nécessaires pour les constructions effectuées dans plusieurs établissements militaires.

Si les immeubles se caractérisent par la stabilité de leur existence, il n'en est pas de même des matériels qui viennent d'être énumérés.

En principe, le meuble est essentiellement destiné à changer d'affectation, à être modifié, à disparaître un jour, il importe donc que l'on puisse connaître l'emploi fait de ces richesses à travers les multiples phases de leur vie administrative (acquisition, transformation, disparition). C'est un des buts que l'on se propose d'atteindre à l'aide de la comptabilité-matières.

Il importe de signaler immédiatement que, parmi ces meubles, certains échappent par leur affectation aux caractères de mobilité qu'on a reconnu, de manière générale, aux objets mobiliers. Par exemple, le mobilier des Ministères, des bureaux de divers services (Intendance, Recrutement, etc.) les livres de bibliothèques, les objets des musées, sont des meubles qu'on pourrait, à la rigueur, faire rentrer dans la catégorie des immeubles par destination.

Soumis à peu de mouvements, il faut donc reconnaître que ces meubles, ayant une affectation particulière, peuvent être l'objet de règles comptables très simples. Pour eux, on se contente d'un système d'inventaires, de *récolements périodiques* communiqués à la Cour des Comptes, au sujet desquels elle n'exerce qu'un droit de regard, excluant toute idée de contrôle, encore moins de juridiction (art. 878 du Décret du 31 mai 1862).

La distinction qui vient d'être opérée entre les objets mobiliers a reçu pour la première fois une sanction officielle en 1844 (Ordonnance du 26 août). Le décret du 31 mai 1862 (art. 877) a consacré cette distinction et classe le matériel en : « Matières de consommation et de transformation », « Valeurs mobilières ou permanentes de toute espèce » (1).

(1) L'art. 877 du décret du 31 mai 1862 classe dans la catégorie des *valeurs mobilières ou permanentes* : mobiliers des édifices publics, des casernes; les objets d'exploitation, machines, engins, outils et autres ustensiles; les gabarits, modèles types et étalons des labora-

D'une manière générale, la comptabilité-matières, proprement dite, s'applique seulement à la première catégorie : « Matières de consommation et de transformation ». Pour le département de la Guerre, certains objets, qu'on pourrait faire rentrer dans la catégorie des « Valeurs permanentes », sont également soumis aux règles ordinaires de la comptabilité-matières.

Les objets et matières mis à la disposition de l'Armée, sont destinés, d'une part, à l'armement et à la satisfaction des besoins des hommes et des chevaux entretenus en temps de paix (service courant), d'autre part, à la constitution des approvisionnements de toute nature qui permettront à l'armée d'entrer en campagne (réserve de guerre).

Après avoir ainsi circonscrit le domaine précis où s'exerce l'activité des comptables-matières de l'administration militaire, on peut dire que la comptabilité-matières est destinée :

1^o *A vérifier* l'existence réelle, tant en service, qu'en magasin, des matières et objets auxquels est consacrée, chaque année, une partie des crédits budgétaires.

2^o *A suivre* fidèlement ces matières ou objets au milieu de toutes les transformations qu'ils pourront avoir à subir.

toires; le mobilier et les livres des bibliothèques, archives; mobilier des musées, objets d'art et de sciences, les dépôts de cartes et d'archives.

Le règlement du 26 décembre 1902, relatif à la comptabilité-matières du département de la Guerre, donne une nomenclature plus restrictive des objets militaires auxquels s'appliquent les règles de comptabilité simplifiées, propres aux « valeurs permanentes ». L'Administration de la Guerre considère seulement comme « valeurs permanentes », les meubles énumérés page 184 du présent chapitre.

Le règlement du 26 décembre 1902 déroge donc aux prescriptions du décret du 31 mai 1862 (l'édition du 1^{er} août 1903 du règlement sur la comptabilité-matières du Ministère de la Guerre signale cette particularité — B. O. E.M. Vol. 23).

Cette dérogation s'explique, car on a voulu éviter certains abus résultant d'une première interprétation trop extensive de la notion des « valeurs permanentes », soustraites au contrôle de la Cour des Comptes. (Règlement sur la comptabilité-matières du Ministère de la Guerre de 1845.) — Voir protestation de la Cour des Comptes, page 177 du présent chapitre.)

3^o *A justifier* leur disparition par : Consommation effective, cession aux domaines pour vente, utilisation intérieure par les services intéressés.

Tels sont les buts immédiats, strictement matériels, pourrait-on dire, de cette comptabilité. A côté d'eux, il en est un autre moins direct, mais supérieur et idéal. Une comptabilité-matières devrait permettre de rapprocher étroitement certains mouvements de matières à des mouvements corrélatifs de deniers. La ligne des comptes publics serait ainsi fermée de manière parfaite.

Dans la pratique, ce but idéal n'a jamais été atteint, mais il importe de ne pas l'oublier pour comprendre l'évolution historique des règles de comptabilité-matières, et pour apprécier leurs actuelles imperfections.

Alors que les principes de la comptabilité deniers ont été fixés de bonne heure (1), la comptabilité-matières, assise, tout d'abord, sur de simples situations d'inventaires, sans valeur, a été pour ainsi dire inexistante pendant le Premier Empire, et même sous la Restauration (2).

Ce fut la Cour des Comptes qui réclama, avec une insistance énergique, la création d'une comptabilité, soumise à son contrôle, destinée à vérifier les consommations de deniers ayant pour origine les achats de matières et objets nécessaires à l'armée (en particulier).

Les Ministères de la Guerre et de la Marine, principaux intéressés en l'affaire, résistèrent opiniâtement à ces désirs(3). Ils faisaient observer que des obstacles, presque insurmontables, s'opposaient à l'organisation d'une comptabilité-matières comparable à celle existant pour les deniers. Les gestionnaires de la Guerre et de la Marine ne pouvaient en effet avoir, prétendait-on, avec les administrateurs, des

(1) Dès sa constitution en 1807 la Cour des Comptes eut à connaître les comptes individuels des comptables, puis les jugea en 1826.

(2) Règlement de 1823 sur le service des Arsenaux – Instruction de 1824 (Subsistance – chauffage) sur la tenue des livres dans les magasins (Journal général, Grand Livre) Règl. de 1827 du même service (Journal général, comptes trimestriels, compte général de gestion, quitus et déclaration de quitus donnés par le Ministre.)

(3) Le Ministère des Finances céda (Ord. de 1820) – comptabilité-matières établie pour les tabacs, papiers timbrés, etc.; de même le Ministère de la Justice (Ord. de 1823 – Imprimerie Royale).

rapports analogues à ceux établis entre payeurs et ordonnateurs. Les gestionnaires sont des militaires tenus d'obéir à leurs chefs directs; ils n'ont donc pas l'indépendance du payeur, sur laquelle est fondée sa responsabilité.

En 1833, les Chambres arbitrèrent le conflit et décidèrent (loi du 24 avril 1833) de soumettre à leur contrôle personnel les comptes de matières, qui seront dorénavant présentés à l'appui des comptes généraux des Ministères.

La Cour des Comptes n'abandonna pas la lutte et réclama, non seulement que la vérification d'une comptabilité-matières, justificative de dépenses en deniers, soit soumise à son contrôle, mais en outre, elle voulut que cette comptabilité lui permît de suivre les variations de matériel emmagasiné.

Satisfaction fut donnée au juge des comptes en 1844. Le Parlement ordonna (loi de juin 1843) que les comptes-matières individuels, ainsi que les comptes généraux seraient soumis à la Cour des comptes. La loi de 1843 renvoyait à une Ordonnance, quant à la nature et aux modalités du contrôle.

L'ordonnance de 1844 prescrivit l'envoi périodique au Ministre d'un résumé des opérations effectuées par chaque comptable de matières, et celui de leur compte de gestion trois mois après la fin de l'année. Une comptabilité centrale des matières devait être tenue dans chaque ministère, pour servir de base aux comptes généraux. La Cour des Comptes recevrait chaque année un « Résumé général » établi par branche de service, résumé justifié par la communication de tous les comptes individuels. La Cour se prononcerait, sur chacun de ces comptes individuels, par voie de déclaration individuelle; le Ministre rendrait un arrêt définitif; enfin, la Cour formulerait, lors de son rapport annuel, une déclaration générale de conformité entre les « Résumés généraux » et l'ensemble des comptes individuels.

Pour l'exécution de cette ordonnance, le département de la Guerre publia un règlement spécial à la comptabilité-matières (28 janvier 1845). Ce règlement respecte les termes de l'ordonnance; le matériel de l'Armée fut divisé en deux catégories : matériel de consommation et de transformation (soumis aux trois contrôles : local, central et judiciaire) et

« valeurs mobilières ou permanentes » échappant au contrôle de la Cour des Comptes.

Le règlement de 1845 marquait un gros progrès. Les inventaires devaient être désormais dressés en quantité et en valeur, au 31 décembre de chaque année, et appuyaient le compte de gestion annuel. Les « Résumés généraux » établis par branche de service, seraient distribués aux Chambres avec le Compte général du Ministère. Tout cela était fort bien, mais aucune relation véritable ne permettait de rapprocher la comptabilité-matières de la comptabilité-deniers; et l'administration de la Guerre, soucieuse d'échapper dans toute la mesure du possible au contrôle de la Cour des Comptes, interpréta la notion de « Valeurs mobilières ou permanentes » dans un sens abusivement extensif, contre lequel la Cour des Comptes ne cessa de protester. Elle réclama l'évaluation en argent de tous les faits exprimés en quantités techniques, pour en rapprocher les résultats avec ceux des comptes-deniers.

En 1862, l'important décret du 31 mai qui codifia toutes les règles de la comptabilité publique, reproduisit les prescriptions de l'Ordonnance de 1844, s'appliquant aux matières (1).

Le règlement du Ministère de la Guerre de 1871 préconise la corrélation (2), c'est-à-dire l'établissement des comptes-matières en quantité et en valeur, soumet tout le matériel aux mêmes règles comptables, et envisage principalement deux grandes catégories d'opérations : entrées et sorties réelles, entrées et sorties d'ordre (3). La base de la

(1) Articles 861 à 883 du décret du 31 mai 1862.

(2) Voir l'article de M. BOUCHARD, Président de Chambre à la Cour des Comptes « Le Contrôle dans les arsenaux de la guerre et de la marine » (*Revue des Deux-Mondes* — 1872 — pages 678 et suivantes).

(3) « Entrées et sorties réelles, sont celles qui ont pour effet d'accroître ou de réduire l'actif de chaque service du département de la guerre (réceptions à la suite d'achats, distributions, sorties de matières destinées aux transformations, entrées provenant des transformations — Entrées et sorties d'ordre, déplacent simplement la responsabilité sans changer la quantité, la qualité, ni la valeur du matériel en service (versements de comptable à comptable du même service, réintégrations d'effets prêtés ou mis en dépôt) » — Intendant DEMAINE (*C. de légis. et d'adm. militaires, ouvr. cité supra* — tome II, première partie, page 298).

comptabilité devient l'unité simple au lieu de l'unité collective (employée avant 1845 par la Marine) (1).

La corrélation, sorte de pierre philosophale, était le gros inconvénient de ce nouveau système. Elle essaie de réaliser l'idéal qui exige que l'on ferme la ligne des comptes, mais la valeur fixée à chaque unité simple ne peut être que conventionnelle. Cette valeur est très difficile à déterminer, particulièrement pour les objets fabriqués dans les établissements constructeurs de l'armée. Ici, la valeur réelle est un prix de revient, au sujet duquel se pose le grave problème de l'évaluation de l'élément : frais généraux. (2)

A l'usage, la pratique des méthodes de corrélation aboutit à des mécomptes; aussi le nouveau règlement de 1888, sur la comptabilité-matières, écarte-t-il la corrélation. Il substitue à l'unité simple, l'unité détaillée et sépare la comptabilité du matériel en : matériel du service courant, matériel de la réserve de guerre (distinction exigée par la loi du 26 août 1876).

Le règlement actuellement en vigueur (26 décembre 1902) reproduit à peu de chose près celui de 1888. Il le confirme, en ce qui concerne la corrélation, en ne maintenant que la corrélation par les pièces justificatives. Toute dépense en deniers donnant lieu à entrée de matières doit être justifiée, de même toute sortie de matières donne lieu à inscription de recette, sauf en cas d'emploi intérieur.

Principes
généraux
actuels de la
comptabi-
lité-matières

Actuellement, la comptabilité-matières est donc régie par le décret du 31 mai 1862 (Seconde partie – art. 861 à 883); des règlements particuliers à chaque Ministère déterminent les conditions d'application des principes fixés par le décret en question. (Pour la Guerre règl. du 26 décembre 1902.)

Quels sont ces principes ? Comment joue le mécanisme de la comptabilité-matières ?

(1) « L'unité simple, désignant les matières de même nature, de même forme et de même qualité, resta en usage dans les écritures élémentaires; l'unité collective, comprenant plusieurs unités simples, servant à la rédaction des comptes généraux » (BOUCHARD – étude citée supra, page 681).

(2) Voir pages 195 et suivantes du présent chapitre.

1^o Dans chaque magasin, chantier, usine, arsenal et autre établissement appartenant à l'État et géré pour son compte, il y a *un* agent ou préposé responsable des matières qui y sont déposées (art. 864).

2^o Tout mouvement de matières doit être constaté et justifié. Le comptable-matières tient à cet effet des écritures journalières, et conserve toutes les pièces justificatives d'entrée et de sortie du matériel (art. 866 et 868).

3^o Chaque comptable doit établir annuellement un compte général de sa gestion, compte qu'il fait parvenir au Ministre après l'avoir arrêté.

Après vérification à l'Administration Centrale, le Ministre transmet les comptes individuels des comptables-matières à la Cour des Comptes, avec toutes les pièces justificatives. La Cour reçoit en même temps le « récapitulé » des comptes de l'Administration Centrale, par le moyen de « Résumés généraux » établis distinctement par branche de service (art. 867-871-872).

4^o La Cour des Comptes statue sur chaque compte individuel par voie de déclaration individuelle qu'elle adresse au Ministre ordonnateur, et que celui-ci communique pour observations à chacun des comptables-matières (art. 873).

5^o Sur le vu de cette déclaration et des observations du comptable, le Ministre arrête définitivement le compte et informe la Cour des suites données à ses observations (1) (art. 873 et 874).

(1) La Cour des Comptes *ne juge donc pas les comptabilités-matières* ; elle n'a sur elles qu'un droit de vérification, un droit de contrôle. Le Ministre ordonnateur, après explication du comptable, arrête le compte, fixe si besoin est le debet. Le comptable peut faire appel devant le Conseil d'État de la décision du Ministre.

Voir pour les comptables-matières de la Guerre : ARRÊTS, FEUTRIER 2 août 1826 — COCURAL, 29 décembre 1810 — DEVAUX D'HUGUEVILLE, 14 septembre 1814 — NIOCEL, 25 février 1852 (Recueil LIBON — Arrêts cités).

Ces arrêts reconnaissent une responsabilité pour le comptable qui a fait subir un préjudice à l'État (mauvaise qualité des denrées reçues, rendement insuffisant de matières à transformer, passage de service entre comptables sans prise en compte régulière, présomption de faute pour le comptable en cas de destruction de matières même s'il y a eu force majeure, sauf si un procès-verbal réglementaire constatant l'absence de faute du comptable a été établi, etc.).

6° La Cour des Comptes se prononce enfin par voie de déclaration générale formulée à propos de la conformité des résultats des comptes généraux, que chaque Ministre présente au Parlement (art. 187 et 875).

La
comptabi-
lité-matières
du
département
de la Guerre

Telles sont les grandes lignes de la comptabilité-matières, il importe maintenant d'examiner comment ces principes sont appliqués par les services du département de la Guerre.

La diversité du matériel dont dispose l'armée, la multiplicité des mouvements auxquels est soumis ce matériel, ne permettent pas d'appliquer dans toute leur pureté, les règles relativement simples, du décret de 1862.

Le système abonnataire des masses (1) : habillement, harnachement, etc., en usage dans les corps de troupe, est l'une des principales sources de dérogation aux principes généraux.

Le mot comptabilité implique l'idée d'écritures destinées à enregistrer divers faits comptables. Chaque comptable-matières (2) tient donc un certain nombre de registres, que l'on peut classer en deux grandes catégories : écritures journalières et comptes annuels.

Les écritures journalières sont faites sur deux registres analogues à ceux connus par toute comptabilité commerciale : le *registre des entrées et sorties* (Grand livre), le *registre des distributions et réintégrations* (Livre journal). Ces deux documents sont complétés par un *registre d'inventaire* du matériel en magasin. Ces divers livres comptables sont les instruments de travail personnels du comptable, d'après lesquels il peut se rendre compte à tout instant de l'état de sa gestion. Il conserve par devers lui toutes les pièces justificatives des entrées et sorties de matériel; la forme générale

(1) Voir page 148 du chapitre VI du présent ouvrage.

(2) Il ne faut pas confondre comptable et gestionnaire. Le comptable tient les écritures, c'est lui qui est responsable de l'existence et de la conservation du matériel qu'il a pris en compte. Le comptable est généralement unique (art. 864 déc. du 31 mai 1862), sauf dans les corps de troupe où le comptable responsable est un organe collectif. Le Conseil d'Administration, sorte de comptable anonyme et perpétuel. Le gestionnaire est celui qui assure les opérations de réception, transformation, emploi du matériel. Le gestionnaire est souvent une personne collective (Etablissements constructeurs - commission de réception d'effets, etc.).

de ces pièces étant une sorte de facture à talon. Chacune des parties de la même facture constituera une justification pour les comptables entre lesquels se sera effectué un mouvement quelconque de matières. Tout comptable n'est déchargé de sa responsabilité que lorsque le matériel sorti de ses comptes a été pris en charge par un autre comptable.

En cas de perte ou de destruction de matériel résultant d'une force majeure, le comptable ne sera déchargé de sa responsabilité qu'en faisant constater le fait dans un procès-verbal, excluant toute faute de sa part, établi par un administrateur ayant la surveillance des actes de ce comptable (Intendant, Directeur de service, etc.).

Lorsque le matériel n'est plus utilisable, il sera réformé par décision d'une autorité désignée à l'avance par les règlements. Un procès-verbal mentionnera la réforme (1).

La tenue journalière de registres comptables est destinée à l'établissement d'un compte de gestion annuel (2), qui relatera pour chaque catégorie de matériel (en principe par branche de service), par unités détaillées, tous les mouvements d'entrée et de sortie, et fera ressortir en quantité et en valeur la situation des existants au 31 décembre.

Ce sont les comptes de gestion des différents comptables que l'on appelle « comptes individuels » ; ils sont communiqués à la Cour des Comptes (sauf ceux des corps de troupe) (3), en même temps que les « Résumés généraux » du Ministère, qui comprennent les résultats totalisés de tous les comptes de gestion individuels.

Jusqu'ici on constate que le règlement du Ministère de la Guerre sur la comptabilité-matières (26 décembre 1902) a suivi à la lettre les dispositions du décret de 1862. Les mesures particulières, adoptées par l'Administration militaire, appa-

(1) Le matériel réformé est remis à l'administration des Domaines qui en assure la vente, exception faite pour les objets ou effets utiles pour d'autres corps ou services de l'armée (réparations — usages divers).

(2) On devrait plutôt dire par *gestion annuelle* de comptable, car si un comptable cesse sa gestion au cours de l'année, pour être remplacé par un autre comptable, il devra être établi deux comptes de gestion, un par comptable. Il ne faut pas qu'il puisse y avoir confusion entre deux gestions.

(3) Ils sont conservés à l'Administration centrale et soumis seulement à la vérification ministérielle.

raissent lorsqu'il s'agit de déterminer d'une manière précise l'étendue des possibilités de contrôle de la Cour des Comptes sur les comptes-matières des services du département de la Guerre.

A ce sujet, on doit dire que seuls, *certain*s comptes de gestion individuels sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

Le décret réglementaire de 1902, à part la grande distinction entre matériel de la réserve de guerre et matériel du service courant, n'établit aucun classement du matériel en compte dans l'armée. Si l'on veut donc étudier les particularités des règles comptables auxquelles obéissent les comptabilités-matières propres aux différentes catégories de matériel, il faut déterminer un critérium arbitraire permettant de classer approximativement les multiples matières dont les comptables militaires sont responsables. On choisira comme base de classification les diverses modalités de contrôle auxquelles sont soumis les différents matériels. A l'occasion, on en fera la critique.

A) *Matériel* qui fait l'objet de *comptes de gestion individuels communiqués à la Cour des Comptes*, et dont la valeur est comprise dans les Résumés généraux.

Ce sont : 1^o Les matières ou objets rassemblés en approvisionnements (réserve) dans les magasins et établissements de la Guerre (sauf les magasins des corps de troupe).

2^o Le matériel d'exploitation en service dans ces mêmes magasins et établissements.

Le Ministre de la Guerre soumet donc à la Cour des Comptes les comptes de gestion individuels, dans lesquels sont compris à la fois des matériels pour lesquels correspondent des dépenses effectives d'acquisition faites au cours de l'exercice, et des matériels déjà en compte l'année précédente (soit sur le même compte de gestion, soit sur celui d'un autre comptable).

Cette manière de faire semble critiquable, car on confond dans le même compte arrêté en valeur (1) des prises en charge auxquelles correspondent de véritables dépenses en deniers

(1) Voir page 186 du présent chapitre.

(matériel acquis dans l'année), et des prises en charge qui résultent de mouvements entre magasins ou établissements (mouvements qu'on peut dire : d'ordre).

Le fait que les comptes de gestion des corps de troupe ne sont pas communiqués à la Cour, échappe à toute critique, car en effet, le matériel que les comptables de ces corps ont en charge, provient presque toujours d'un magasin général (1) où il avait été pris en compte lors de son acquisition par l'État.

B) *Matériels* qui figurent en valeur dans les « Résumés généraux » mais *pour lesquels la Cour des Comptes ne reçoit pas de comptes de gestion.*

Ce sont : 1^o Matériel appartenant à l'État, détenu par les corps de troupe, ou certains individus (par ex. : officiers).

2^o Matières de consommation et en cours de transformation, utilisées par les établissements de l'artillerie, du génie, des poudres, etc.

Pour ces matières le règlement de 1902 et l'Instruction ministérielle du 30 décembre 1902 (art. 76) prescrivent que chaque établissement doit faire un inventaire annuel des matières de consommation et en cours de transformation existant dans les ateliers. Ces divers inventaires font l'objet d'un « État récapitulatif » dressé par l'Administration centrale. Le montant en valeur de cet « État récapitulatif » est porté sur les « Résumés généraux ».

3^o Matériel prêté et non réintégré au 31 décembre.

4^o Matériel des armées en opérations, dit matériel des « armées actives », pour lequel des règles de comptabilité spéciales ont été édictées (Déc. de 1902, art. 78).

On conçoit aisément que les comptes individuels de ces divers matériels (§ 1-2-3-4) ne soient pas soumis à la Cour des Comptes. L'observation faite précédemment, à propos des approvisionnements de matériel (réserve) des corps de troupe, peut s'appliquer ici.

A propos des matières en cours de transformation les remarques suivantes doivent être faites.

En s'incorporant dans un nouvel objet, les matières changent de valeur. Les opérations de transformation sont

(1) Magasin administratif, établissement, parc, etc.

la source de dépenses en deniers, très importantes, qui s'imputent sur des crédits-matières inscrits au budget (particulièrement 3^e Section). Il y aurait un intérêt important à ce que la Cour des Comptes puisse contrôler l'emploi matériel de ces crédits.

Les règles normales de la comptabilité administrative ne peuvent cependant pas être appliquées intégralement, à propos des matières subissant des transformations compliquées et prolongées. Le simple examen d'un compte de gestion ne permettrait pas un contrôle efficace.

La Cour des Comptes le reconnaissait déjà dans son « Rapport sur les opérations de l'année 1847 ».

« Lorsqu'il s'agit de travaux compliqués ou prolongés, les rapprochements entre les matières livrées et les produits obtenus deviennent de plus en plus difficiles, il faudra chercher alors, dans des justifications complémentaires, le moyen de contrôler sérieusement cette partie des comptes-matières qu'on peut appeler la comptabilité industrielle de l'État » (1).

C) Les « valeurs mobilières ou permanentes ». — Leur valeur n'est pas comprise dans les Résumés généraux, mais la Cour des Comptes reçoit à leur sujet des « Inventaires annuels ». (Art. 188 du décret du 31 mai 1862) (2).

Dans cette catégorie le décret de 1902 a compris, à l'exclusion de tout autre matériel :

1^o Les ameublements pour l'usage personnel des officiers (quartiers généraux, par ex.) (3).

2^o Les ameublements des hôtels et casernements, ressortissant au service du casernement — objets énumérés à l'annexe II du Règlement du 3 mars 1899 sur le service du

(1) Marquis d'AUDIFFRED — « Système financier de la France » (1836) — tome II, page 589 — Voir au sujet de la comptabilité industrielle des Etablissements constructeurs de l'Artillerie, pages 193 et suivantes du présent chapitre.

(2) Art. 76 du décret du 26 décembre 1902 (comptabilité-matières du département de la Guerre).

(3) L'Inst. du 30 décembre 1902 (art. 76) prescrit de tenir pour ces objets un compte de gestion avec pièces justificatives, à l'appui, quoique le décret de 1862 ne l'exige pas pour les valeurs mobilières ou permanentes.

casernement —, dont l'entretien incombe au Génie (en particulier : objets scellés au fond).

D) *Matériel qui ne donne lieu qu'à une comptabilité intérieure* dont la valeur ne figure pas dans les « Résumés généraux ».

Tels sont :

1^o Matières ou objets de consommation courante qui ne sont pas destinés à concourir à la formation d'approvisionnements (fournitures de bureau, fil, laine, aiguilles, pour les réparations; brosses, huile, graisse, chiffons pour le nettoyage, etc.).

2^o Matières, effets, objets achetés par les corps de troupe à l'aide des allocations des masses (matériel appartenant au corps).

Les corps doivent dresser annuellement un « Inventaire estimatif » de ce matériel. Les inventaires des divers corps sont adressés chaque année au Ministère; leur valeur figure, à titre de renseignements, sur le « Compte général » du matériel présenté aux Chambres (la valeur du matériel des masses ne figure pas sur les « Résumés généraux »).

On conçoit fort bien que les comptes-matières des masses ne soient pas soumis à la Cour des Comptes.

D'une part, les corps de troupe achètent le matériel des masses soit dans des magasins généraux de l'armée, où ce matériel a déjà été pris en compte lors de son acquisition par l'État, soit dans le commerce (menus objets destinés à une consommation immédiate).

D'autre part, pour se procurer ces matières, les corps utilisent des « deniers ministériels » (1) soustraits à un contrôle juridictionnel. Le véritable contrôle ne doit donc s'exercer ici que sur la dépense deniers (ordonnancement par le Ministre de sommes égales aux allocations des masses). Ainsi le contrôle ne pourrait être effectué que sur l'ordonnancement ministériel qui se justifie de lui-même, par la seule présence d'un certain nombre d'hommes sous les drapeaux.

Après cet exposé, la conclusion que l'on ne manquera pas de formuler, est que la comptabilité-matières du département de la Guerre ne se caractérise pas par son unité.

(1) Voir chapitre VI, page 149 du présent ouvrage.

Chaque sorte de matériel, chaque catégorie de comptables sont soumis à une réglementation particulière. Ce sont, là, certes des conséquences de la multiplicité, de la diversité des matériels en usage dans l'armée, de leurs destinations différentes.

Les modalités particulières constatées à propos du contrôle semblent indiquer que le Règlement de 1902 a plutôt considéré la qualité du comptable, que la nature de diverses espèces de matériels dont les comptables militaires ont la responsabilité.

Ainsi on peut dire que, pour un même objet, les règles comptables, quant au contrôle, sont différentes selon la qualité du comptable sur les comptes duquel cet objet figure. Par exemple : un objet appartenant à l'État, lorsqu'il est en service dans un établissement ou un magasin général militaire, sera compris dans un compte de gestion individuel soumis à la Cour des Comptes; au contraire, si l'objet en question est en service dans un corps de troupe, on trouvera la trace de ce matériel sur un compte de gestion individuel, non communiqué à la Cour des Comptes.

Donc, deux modalités de contrôle distinctes pour un matériel semblable (identité d'objet, même destination : en service), parce que l'on a affaire à des comptables qui n'appartiennent pas à la même hiérarchie, n'ont pas même qualité. Le comptable d'un établissement est un officier d'administration, spécialisé dans les fonctions de comptable, dans un corps de troupe, c'est un officier quelconque, qui n'a pas reçu une formation le préparant spécialement à la comptabilité.

En résumé, tous les comptes de gestion individuels, des comptables de la Guerre, ne sont donc pas transmis pour examen à la Cour des Comptes; d'autre part, il est nécessaire de rappeler que les comptes de gestion sont arrêtés en quantité et *en valeur*. Les comptes individuels qui sont soumis à la vérification de la Cour des Comptes, comprennent et confondent dans leurs totaux la valeur de matériels divers dont les uns sont entrés en compte, à la suite d'une opération ayant entraîné une dépense réelle, et, dont les autres, au contraire, ont été pris en compte sans sortie corrélative de deniers (par ex. : matériel ayant été l'objet d'un transfert entre magasins).

Réformes
proposées
1914 par
l'Inten-
dant
FLOURENS

Ces diverses pratiques semblent illogiques et ne permettent pas un contrôle efficace des comptes-matières par la Cour des Comptes. Certains auteurs ont suggéré des réformes.

Monsieur l'Intendant Militaire FLOURENS proposait dans sa thèse de doctorat (1), d'adopter une classification du matériel militaire, semblable à celle appliquée par le Ministère des Colonies (2). On aurait ainsi considéré trois catégories de matériel :

1^o « *Les matières en dépôt ou approvisionnements* », qui comprendraient tout le matériel rassemblé dans les magasins, où il est conservé sous la responsabilité d'un comptable, en vue de sa mise en service, soit à la mobilisation, soit en temps de paix, mais toujours après sortie préalable des comptes du magasin.

Dans cette catégorie de matériels seraient compris : tous les approvisionnements de la réserve de guerre existant, aussi bien dans les corps de troupe que dans les établissements, et les approvisionnements destinés à faire face sans à coup, ni retard, aux besoins courants du temps de paix.

Ce matériel ne sortirait des comptes que lors des distributions aux unités, pour être mis en service.

Tous les comptes de gestion propres à ce matériel seraient soumis à la Cour des Comptes avec les pièces justificatives.

2^o « *Matériel en service* » ; c'est celui qui serait sorti des comptes, ou acquis sans y être passé (consommation courante) ; matériel utilisé tous les jours, soit par exploitation sur place (machines, outils, etc.), soit pour l'habillement, l'équipement, l'instruction des troupes, soit pour l'usage de certaines personnes (valeurs mobilières ou permanentes — service courant des corps de troupe), matériel prêté, matériel confié aux « armées actives ».

La Cour des Comptes n'aurait pas à connaître les comptes de gestion dressés à propos du « matériel en service ». Le contrôle local est suffisant ; cependant, comme il s'agit d'une

(1) FLOURENS — « L'administration des corps de troupe » (ouvr. cité supra, pages 176 et suivantes).

(2) Décrets des 22 et 29 décembre 1904.

importante richesse mobilière de l'État, on dresserait des inventaires périodiques, des récolements, dont les résultats figureraient aux « Résumés généraux ».

3° « *Matériel en cours de transformation* ». — Ce matériel sorti des comptes des magasins où il était entreposé, est destiné à être employé pour produire des objets nouveaux. M. FLOURENS se contentait de la réglementation en vigueur, au sujet de cette catégorie de matières (inventaire annuel — rattaché à la comptabilité générale du Ministère).

Critique de
ce système

Tel était le système proposé. Il semble critiquable à trois points de vue principaux :

a) D'une part, son utilisation ne permettait pas de fermer la ligne des comptes, but éminent que doit poursuivre toute comptabilité-matières.

En effet, la comptabilité du matériel en cours de transformation est soustraite à l'examen du juge des comptes. Comme à l'heure présente les comptes de gestion qui lui seraient transmis, relateraient des mouvements de matériel qui ne correspondent pas tous à des dépenses deniers *réelles* (un objet compris dans les approvisionnements d'un magasin peut provenir d'un autre magasin de l'armée).

b) D'autre part, la classification proposée fait abstraction du matériel des masses (corps de troupe).

A ce sujet, M. FLOURENS, appréciant lui-même le défaut de sa classification, imaginait le procédé des abonnements *en crédits*, pour faire rentrer le matériel des masses dans la catégorie du « matériel en service » (1).

Les corps de troupe n'auraient plus perçu les deniers de leurs abonnements. Dans la limite de son crédit, au titre des masses, le corps aurait pu s'approvisionner en effets et objets de toutes sortes dans les magasins généraux de l'armée.

Le matériel sortant des comptes de ces magasins était désormais considéré comme du « matériel en service ». On n'aurait donc plus parlé de matériel appartenant au corps.

L'idée était ingénieuse, mais il semble que les « abonne-

(1) Voir : FLOURENS « L'administration des corps de troupe » (ouvr. cité supra — pages 274 et suivantes).

ments crédits » n'auraient été avantageux ni pour les corps de troupe, ni pour l'État.

Il faut que les corps de troupe aient un intérêt direct à réaliser des économies. Le « forfait crédit » ne les y aurait certainement pas incité, puisque, en fin d'année, le corps n'aurait reçu en deniers, à son « fonds d'économie », que la moitié ou les deux-tiers de la somme correspondant à la balance créditrice établie entre le crédit forfaitaire d'abonnement alloué, et le débit des achats du corps aux services généraux de l'armée.

Les intérêts de l'État n'étaient guère mieux sauvegardés. Si la balance dont on vient de parler devenait débitrice pour le corps, il devait y avoir remboursement en deniers, imputé d'abord sur le « fonds d'économie » du corps, ce qui est possible, mais, si l'avoir du « fonds d'économie » était insuffisant, le Conseil d'Administration du corps responsable devait couvrir le déficit, au moyen des deniers personnels des membres de ce Conseil.

En période normale du temps de paix, cette responsabilité pécuniaire du Conseil d'Administration était peut-être possible; au cours des années qui ont suivi la guerre, la même responsabilité eût été illusoire. Les masses de tous les corps de troupe ont présenté, par suite des circonstances (réorganisation, hausse des prix), des déficits tellement importants, qu'il eût été impossible, de les faire supporter par les membres du Conseil d'Administration. C'est le cas de dire : Finances publiques, fortunes privées n'ont pas de commune mesure.

Il semble bien que le vieux système des abonnements des masses en deniers soit préférable, pour les deux parties intéressées, à celui des « abonnements crédits ».

c) Enfin, dernière observation formulée à propos des réformes envisagées par M. FLOURENS; avec la classification du matériel en trois catégories distinctes, il y aurait eu rupture de l'unité du compte d'un même comptable. Ce fait doit être considéré comme un inconvénient grave quant à l'examen d'une comptabilité individuelle par la Cour des Comptes.

Certains comptables militaires sont le plus souvent responsables en même temps de matériels appartenant aux

approvisionnement, à la catégorie « en service », même aux matières en cours de transformation. Ces comptables auraient donc tenu trois comptes de gestion distincts. Des fraudes nombreuses étaient facilitées. Seul le contrôle local pouvait les constater. Un mouvement comptable quelconque se serait effectué entre les mêmes mains, sous une seule responsabilité. La décharge et la prise en charge s'opéraient sur la même tête. La première opération aurait figuré sur un compte soumis à la Cour des Comptes, l'autre opération se serait inscrite à un compte différent, que la Cour ne devait jamais connaître.

Réformes
possibles

La comptabilité-matières du département de la Guerre, actuellement en vigueur, n'est certes pas un modèle, mais il semble que sans bouleverser ses méthodes de fond en comble, quelques réformes seraient opérantes pour rendre plus aisée la tâche des comptables et permettre une vérification efficace des comptes-matières par la Cour des Comptes.

Le règlement de 1902 sur la comptabilité-matières semble avoir tenu compte de la qualité du comptable; le système utilisé au Ministère des colonies est fondé sur la distinction des matières d'après leur destination immédiate; une toute autre idée inspire les réformes que l'on proposera ci-après.

Le but supérieur poursuivi par une comptabilité-matières est, a-t-on dit déjà, de fermer la ligne des comptes; objectif qui peut être encore précisé en spécifiant qu'à l'aide de la comptabilité-matières la Cour des Comptes doit s'assurer qu'en outre des justifications présentées par un comptable-deniers (payeur) à l'appui d'un paiement qu'il a fait, ayant pour origine, une dépense d'achat de matière, il y a bien eu prise en compte par l'État d'un certain matériel.

Idée
directrice

Si l'on part du point de vue ainsi défini, les règles de contrôle propres à la comptabilité-matières ne doivent être déduites ni de la prise en considération de la qualité du comptable, ni des différentes destinations du matériel. Il faut considérer les diverses *catégories de mouvements* auxquelles peut être soumis le matériel.

Deux grandes catégories de mouvements sont à envisager :

1^o *Mouvements de matériel qui entraînent des dépenses (matières) réelles* : Achats de matières premières et d'objets

confectionnés, en totalité ou en partie — Transformations de matière pour la construction de matériel de guerre.

2^o *Mouvements de matériel qui n'entraînent pas des dépenses (matières) réelles*: transfert de matériel, sans transformation, d'un magasin à un autre — Livraison d'effets, d'armes, etc. d'un magasin général à un corps de troupe.

Guidé par cette discrimination des mouvements comptables, on peut envisager les réformes suivantes :

L'unité collective 1^o Une première réforme s'impose à propos du *choix d'une unité de compte différente de celle adoptée par le règlement de 1902*.

L'unité détaillée pouvait peut-être convenir avant la guerre. Les matériels et approvisionnements, que les comptables-matières avaient en charge, étaient relativement peu importants en nombre, et d'espèces peu diversifiées, si l'on considère la nature et la quantité des matières utilisées aujourd'hui dans l'armée. Avant 1914, les nomenclatures détaillées étaient d'un emploi commode.

A l'heure actuelle, certains Services de l'armée (1), ont pris un développement considérable. Les perfectionnements incessants du matériel de guerre ont contraint ces Services à constituer des approvisionnements comprenant des matériels très divers. La gestion de semblables approvisionnements est devenue très difficile. Le cadre rigide imposé par le règlement de 1902 ne peut suffire à contenir tous ces multiples éléments de compte. La comptabilité basée sur la nomenclature détaillée présente une complexité telle, que les comptes de gestion deviennent difficiles à compulser pour tous autres que les comptables eux-mêmes.

Il faut entrer résolument dans la voie des *unités collectives*. Les fraudes possibles, découlant de l'usage de cette unité de compte, que l'administration de la Marine a connues, au temps où elle employait pour ses comptes-matières l'unité collective (2) pourraient être évitées facilement. L'exercice du contrôle local suffirait, pour s'assurer que le

(1) En particulier : Artillerie et Génie (Établissement central de la radio-télégraphie).

(2) Voir l'étude de M. BOUCHARD (cité supra) pages 683 et suivantes.

comptable respecte le classement de principe établi pour chaque unité collective.

Nouvelle
tenue des
comptes de
gestion

2^o La seconde réforme à accomplir présente une importance plus grande que la précédente. Il ne s'agit rien moins que de fermer effectivement la ligne des comptes.

Le règlement de 1902 exige que les comptes de gestion fassent ressortir les existants au 31 décembre avec détermination de leur valeur. Tous les mouvements de matériels sont exprimés en quantité et en valeur, en prenant pour base les prix conventionnels fixés, pour chaque espèce de matériel, dans les différentes nomenclatures. Ainsi établi le compte de gestion est en somme le bilan de la gestion.

Ce bilan comme tout bilan commercial, basé sur l'inventaire, n'est qu'une pure fiction, puisque l'inventaire lui-même dépend de l'appréciation de celui qui l'établit et du classement arbitraire qui en résulte.

D'autre part on a vu : a) que les comptes de gestion de certains comptables seulement étaient soumis à la Cour des Comptes; qu'en particulier, ceux intéressant la gestion des matières en cours de transformation échappaient à la vérification de cette Cour.

b) que les comptes soumis à la Cour relataient à la fois des mouvements de matériel correspondant à des dépenses véritables et des mouvements de matériel sans sortie de fonds corrélatifs des caisses du Trésor.

Pour faire disparaître ces graves inconvénients, on peut proposer les moyens suivants :

a) Les comptes de gestion annuels, établis à l'aide de registres des entrées et des sorties, donneraient simplement les existants au 31 décembre *en quantité*.

b) Les comptes de gestion ne mentionneraient dans la colonne de corrélation que la valeur des dépenses *budgétaires* pour achats de matières correspondant à des entrées à charge de *paiement effectif*.

c) Tous les comptes de gestion individuels seraient communiqués à la Cour des Comptes, sauf ceux des comptables des corps de troupe.

Les corps de troupe, en effet, ne consomment pas de crédits-matières à proprement parler. Les crédits d'abonnement des masses, étant donné le mode d'engagement des

dépenses correspondantes, doivent être plus justement considérés comme des crédits d'entretien du personnel (1).

D'autre part, le matériel appartenant à l'État, détenu par les corps de troupe, provient des magasins des Services généraux sur les comptes desquels le matériel est entré lors de son acquisition.

Un point reste à préciser à propos de l'ensemble du système que l'on vient de proposer. Que devient la présentation en valeur des « Résumés généraux » du Ministère ?

Ces « Résumés » devraient distinguer dans leurs totaux :

1^o la valeur du matériel acquis au cours de l'exercice financier. Ainsi le rapprochement entre les comptes de gestion individuels et les « Résumés généraux » serait aisé à faire;

2^o la valeur du matériel déjà en compte à l'ouverture de l'exercice.

Les comptes individuels, établis comme il a été dit, permettent de totaliser en quantité les existants dans l'ensemble des magasins de l'armée. On multipliera les totaux par une valeur de nomenclature. Les chiffres obtenus n'auront évidemment qu'une valeur conventionnelle, mais cette modalité d'évaluation est suffisante. Connaître la valeur du matériel déjà en compte à l'ouverture de l'exercice, ne présente qu'un intérêt d'information, celui de permettre à la Cour des Comptes de suivre, d'année en année, l'état des approvisionnements.

Il faut noter que la présentation des « Résumés généraux » faisant ressortir distinctement la valeur du matériel acquis dans l'année budgétaire, et la valeur du matériel en compte au début de l'exercice, est une méthode qui semble conforme à l'idée de la « Commission préparatoire du désarmement », quant au procédé de limitation du matériel terrestre (publicité des dépenses budgétaires de matériel).

La 3^o La troisième réforme envisagée concerne la *compta-*
bilité des matières en cours de transformation.

industrielle Tous les comptes de gestion individuels étant soumis
à l'armée à la Cour des Comptes, la vérification de ceux comprenant

(1) Voir page 185 du présent chapitre.

des matières en cours de transformation ne pourra être efficace que si le Ministre communique à la Cour d'autres documents comptables.

Pour tous les services constructeurs il doit y avoir dissociation entre : la comptabilité administrative proprement dite, qui suivra l'entrée en compte des matières, leur existence à tout instant, leur sortie de compte par un emploi justifié, et la comptabilité industrielle n'ayant pour but que de suivre les matières elles-mêmes au cours de leurs transformations.

« L'Inventaire général » annuel des matières en cours de transformation, tel qu'il est établi actuellement, permet un rapprochement suffisant entre ses totaux et les comptes-matières administratifs dont il vient d'être question.

La comptabilité industrielle de chaque Établissement pourrait être soumise à la Cour des Comptes. En vérifiant cette comptabilité, la Cour s'assurerait de l'emploi véritable des crédits budgétaires de matières, destinés à assurer les paiements résultant des opérations de transformation.

La dissociation des deux comptabilités s'est déjà imposée à deux grands services constructeurs : Artillerie, Poudres et Salpêtres. Ils ont créé, en 1919, une comptabilité industrielle, outillée pour faire la corrélation entre les matières transformées et les dépenses que ces transformations nécessitent.

De grands progrès ont déjà été réalisés par le Service de l'Artillerie à propos de la fixation des prix de prévision et des prix de revient des objets fabriqués dans ses établissements constructeurs.

En outre, ce Service dresse chaque année des bilans et des comptes de profits et pertes.

L'examen de l'ensemble de ces divers documents comptables permet d'apprécier l'économie de la gestion du « Service de l'Artillerie ».

Le Corps du Contrôle de l'Administration de l'Armée, après avoir vérifié le fonctionnement de ces nouvelles méthodes de comptabilité, a cependant cru utile de formuler

certaines critiques, et proposa des réformes importantes qui poursuivent deux fins (1); en l'espèce :

a) La comptabilité tenue par les Services constructeurs doit être une comptabilité industrielle moderne, vraiment affranchie des anciennes pratiques comptables traditionnelles.

b) Il faut confier l'autonomie financière aux Services constructeurs de l'Artillerie; autonomie qui permettra d'obtenir une corrélation véritable entre la valeur des produits fabriqués et le total des dépenses réellement faites.

1^o *Comptabilité proprement dite.* — La principale difficulté de la comptabilité industrielle consiste à calculer sincèrement les prix de revient. L'exactitude du calcul repose dans l'évaluation précise de la quote-part des frais généraux comprise dans chaque prix de revient.

Les prix
de revient

La méthode idéale pour établir un tel prix consiste à individualiser, aussi bien chacun des frais généraux que chacune des commandes particulières. Le jeu même de la comptabilité en partie double permet de suivre au fur et à mesure de l'exécution des commandes, les fournitures que les postes : frais généraux, commandes particulières se font entre eux.

Les procédés actuels de l'Artillerie ne correspondent pas à cette méthode idéale.

Les Établissements constructeurs se préoccupent surtout d'établir des prix de prévisions, car ces prix sont ceux auxquels ils cèderont le matériel construit.

Pour que les prévisions serrent d'aussi près que possible la réalité, les services de l'Artillerie se sont efforcés de mettre en évidence les coefficients propres à chaque catégorie des frais de construction pour une commande donnée. « Ces coefficients rectifiés au moment de l'établissement des prix de revient annuels servent à la prévision de la part des frais généraux applicables à chaque commande de l'année suivante » (2).

Les coefficients servant de base au calcul sont les cotes

(1) Rapports de Monsieur le Contrôleur général HERVIEU sur la comptabilité industrielle des fabrications dans les Établissements constructeurs de l'Artillerie (1924-1926-1928).

(2) Rapport du Contrôleur général HERVIEU de 1924 (cité supra).

horaires (imitation des procédés comptables de l'industrie privée).

Pour chaque machine ou type d'outillage, la cote-horaire représente pour chaque commande à laquelle travaille la machine, un coefficient de répartition globale des frais généraux de l'établissement, pour une durée d'usinage d'une heure.

Seule cette notion de répartition globale des frais généraux devrait apparaître à côté du prix de la main-d'œuvre et de celui des matières premières incorporées.

Pour la détermination de ses prix de prévision, l'Artillerie n'utilise pas dans toute sa pureté ce procédé des cotes-horaires. Respectant les traditions, ce service continue à tenir une comptabilité de répartition des frais généraux groupés selon la manière classique en sept catégories : Frais d'atelier (dépenses générales de fonctionnement) — Frais accessoires de fabrication, outillage de l'atelier central — Frais d'usine (vapeur, électricité, transports intérieurs, etc.) — Frais d'établissement, administration, avantages au personnel — Frais d'entretien des installations en service — Frais d'entretien des établissements réservés pour la mobilisation — Frais d'ordre (ce que coûteraient : solde des officiers, impôts, amortissements, assurances, etc.) — Frais de service, quote-part des dépenses des organes généraux du service des fabrications (également pour ordre).

Cette répartition approche seulement de très loin la réalité; ces frais « sont trop pour la simplicité du calcul, et trop peu pour l'analyse » (1).

Pendant l'Artillerie utilise cette répartition annuelle pour compléter les éléments qui lui sont fournis par le moyen des cotes-horaires. C'est ainsi que sur les devis ou états de prévision de chaque commande, on procède à une répartition des frais généraux selon la méthode classique. On compare en fin d'année le total des parts probables de chacune des commandes aux dépenses de frais généraux réellement effectuées; alors apparaît le prix de revient définitif. C'est celui du prix de prévision, rectifié par une répartition des écarts qu'on

(1) Rapport du Contrôleur général HERVIEU de 1924 (cité supra).

aura constatés en faisant le total des dépenses globales annuelles pour Frais généraux de l'établissement.

Tout d'abord, il semble peu logique d'établir un prix de revient d'après un prix de prévision, et d'autre part, pour quoi superposer l'application de deux procédés de calcul (cotes-horaires, méthode classique) dont les points de départ ne sont pas les mêmes ? La cote-horaire correspond à une heure-machine, la répartition des frais généraux, par la méthode classique, rapporte ces frais à la main-d'œuvre.

Monsieur le Contrôleur général HERVIEU proposait donc de faire ouvrir un compte particulier pour toute commande ou sous-commande, compte sur lequel figurerait chacun des frais généraux individualisés. « Ces comptes serviront à l'analyse nécessaire des frais généraux pour l'établissement des « barèmes horaires. »

« Cela fait, il faudra faire disparaître de tous barèmes, « devis, états de prévision et prix de prévision, les groupes « classiques des frais généraux » (1).

Il importe ensuite de vérifier, et de mettre à jour constamment ces cotes-horaires, de manière à déterminer le plus souvent possible (chaque mois par exemple) les prix de revient.

La comptabilité industrielle en partie double peut fournir à chaque instant les différents éléments de dépenses d'un établissement. Si donc on a eu le soin de relever, d'autre part, les heures de travail effectuées par chaque machine pendant une période déterminée, et que l'on applique le barème des cotes-horaires, par une série de multiplications et d'additions, on obtiendra le montant des frais généraux de l'établissement tel qu'on pouvait le prévoir.

Pour la même période, la comptabilité fournit, pour chacun des frais généraux, les dépenses de main-d'œuvre et celles de matières. Le total de ces deux catégories de dépenses fera ressortir la dépense réelle des frais généraux de l'établissement.

En comparant les deux totaux : prévisions, réalité, il sera aisé de dégager un coefficient de correction qui sera appliqué à chaque cote-horaire primitivement prévue.

(1) Rapport du Contrôleur général HERVIEU de 1924 (cité supra).

Ce procédé, quoique simple, peut parfaitement être appliqué moyennant opérer « quelques retouches locales que doit pouvoir fournir l'observation technique » (1). Il faudra, avant tout, procéder à des déterminations très fréquentes des diverses cotes-horaires. Toute industrie a besoin de connaître constamment ses prix de revient si elle ne veut pas s'exposer à vendre avec perte.

Bilans,
comptes
« Profits et l'artillerie.

Pertes »
La juxtaposition des bilans successifs de ces établissements s'impose encore plus que dans l'industrie privée. Les chiffres figurant à un bilan isolé sont peu compréhensibles, en particulier ceux des postes « Capital » et « Profits et Pertes » (2).

Le compte Capital comprend, en effet, celui de premier établissement (immobilisations — crédits disponibles — crédits d'ordre) au 1er janvier 1919. Depuis cette date, ce compte s'est accru de crédits réels ou de crédits d'ordre non remboursés par des paiements. Le compte capital s'est également gonflé à la suite des cessions faites ou par des imputations au compte de l'Administration centrale.

Les augmentations du poste « Capital », des bilans des Établissements constructeurs, sont le résultat de l'augmentation des approvisionnements, provenant en partie du fait que ces Établissements sont supposés avoir acheté tout le matériel envoyé en réparation chez eux.

La plupart des éléments du poste « Capital » représenteraient dans le bilan d'une société privée « des dettes obligatoires ». Le « Capital », dans le bilan d'un établissement constructeur, « représente la somme que l'État a dû consacrer pour lui permettre de vivre et de couvrir ses pertes » (3).

Les « comptes profits et pertes », des établissements constructeurs, offrent cette particularité importante qu'il s'agit de résultats cumulatifs d'exercices successifs depuis l'ouverture du compte de premier établissement. En effet,

(1) Rapport du Contrôleur général HERVIEU de 1914 (sité supra).

(2) Voir : Rapport sur le « Budget annexe des poudres » pour 1930 de M. BRUNET, rapporteur (Chambre 1929 — N° 2.272).

(3) Rapport du Contrôleur général HERVIEU de 1924 (cité supra).

le compte profits et pertes d'un bilan privé est liquidé chaque année; les profits sont répartis entre les actionnaires ou sont versés aux réserves; rien de semblable n'existe pour le service public dont on s'occupe. Monsieur le Contrôleur général HERVIEU faisait remarquer qu'il faudrait peut-être décider une liquidation annuelle de ces comptes profits et pertes, avec versements éventuels au profit du Trésor.

Enfin, il est « inadmissible que les établissements constructeurs n'aient pas de compte d'exploitation » (1). Ces documents sont absolument indispensables si les établissements veulent suivre la marche de l'entreprise. L'examen d'un compte d'exploitation éveillerait l'attention des directeurs d'établissement et aiderait à effectuer les comparaisons fréquentes, dont on a parlé, au sujet de la révision fréquente des cotes-horaires.

La comptabilité industrielle des établissements constructeurs, si elle n'est pas encore soumise à la Cour des Comptes, est l'objet d'un contrôle (local et central) sérieux et sincère.

Des Conseils d'établissement opèrent sur place. Ils sont composés à la fois d'administrateurs, d'employés et d'ouvriers, élus par le personnel d'exécution. Des Commissions de comptes vérifient les écritures de chaque établissement. Un Conseil central, siégeant au Ministère de la Guerre est chargé de coordonner les résultats obtenus par les établissements d'un même Service.

L'introduction dans l'armée des pratiques de la comptabilité industrielle est, malgré les quelques imperfections signalées, un événement considérable dans l'évolution des conceptions administratives. Le vœu exprimé par la Cour des Comptes dès 1847, est en partie réalisé, il ne restera plus, après la période actuelle de mise au point nécessaire, qu'à soumettre les documents utiles de cette comptabilité industrielle à la Cour des Comptes et au Parlement. On aura atteint le but suprême si souvent indiqué au cours de cette étude. La ligne des comptes sera fermée.

Pour que cet idéal soit atteint, il faut encore qu'on puisse établir une corrélation précise entre la valeur des cons-

(1) Rapport du Contrôleur général HERVIEU de 1924 (cité supra).

tructions, transformations et les dépenses budgétaires qui y correspondent.

Dans l'état actuel des choses, une corrélation budgétaire véritable est impossible (1).

L'établissement constructeur ne paie que la main-d'œuvre de fabrication et les frais généraux; la majeure partie des matières premières lui proviennent, d'une part, de cessions gratuites par le Service des Forges — qui fait distinctement ses achats sur les mêmes chapitres budgétaires — d'autre part, de prélèvements que l'Établissement fait lui-même sur ses stocks.

Ainsi, Monsieur le Contrôleur général HERVIEU donnait à titre d'exemple les comptes de l'Atelier de fabrication de Rennes en 1926 (2). La comptabilité industriels de cet établissement faisait ressortir une dépense matières de 25 millions; or, les ordonnancements, au même titre, avaient été de 5 millions $\frac{1}{2}$. La différence provenait de matières reçues gratuitement des autres Établissements; matières dont la comptabilité industrielle devait évidemment tenir compte (calcul du prix de revient) par des inscriptions de dépenses d'ordre.

Si l'on veut arriver à établir une corrélation entre la valeur des constructions et les dépenses « il faut changer du tout au tout la conception du mode d'alimentation budgétaire des Établissements constructeurs » (3).

Autonomie
financière
des établis-
sements
construc-
teurs de
l'Artillerie

2° *Autonomie financière des établissements constructeurs de l'artillerie.* — A l'heure actuelle, le budget alloue à ces établissements des crédits qui se consomment ici ou là. On a parlé, en effet ci-dessus, des échanges de métaux ou de produits mi-ouvrés entre établissements. Enfin, l'aboutissement de la construction est un acte gratuit; l'objet construit est versé à un Parc d'Artillerie ou à un Corps de troupe.

La dépense budgétaire, c'est donc l'achat d'acier, d'une machine-outil, le paiement de main-d'œuvre, etc. et non « le

(1) Rapports de M. le Contrôleur général HERVIEU (1926-1928).

(2) Rapports de 1928 (déjà cité).

(3) Rapports de 1928 (déjà cité).

fait de commander pour livrer au Parc » (1). La commande est cependant la véritable dépense, celle de fabrication n'en est que la conséquence.

Le budget de l'Artillerie devrait donc être composé de crédits égaux aux évaluations des commandes que les services seraient autorisés à faire aux établissements, dans l'année. C'est au Service à pourvoir, au client, qu'on doit allouer les crédits et non à l'usine, c'est-à-dire aux Établissements constructeurs.

Lorsque le Service acheteur commandera, il paiera à l'Atelier constructeur. L'alimentation en argent des Établissements cesse dès lors de dépendre du budget. Toutefois, pour le bon ordre, pour rattacher les Fabrications de l'Artillerie au budget de la Guerre, il suffirait d'ouvrir un certain nombre de chapitre spéciaux (2), mais sans allocations initiales de crédits. Ces chapitres seraient dotés, en cours d'exercice, par les versements (en réalité : réimputation de crédits d'un autre chapitre) des Services qui auraient fait les commandes. Les crédits non consommés en fin d'année financière, et inscrits aux chapitres spéciaux, seraient automatiquement reportés à l'exercice suivant.

Ainsi, Monsieur le Contrôleur général HERVIEU réalisait très adroitement l'autonomie financière des Établissements de l'Artillerie. Ils deviennent autonomes et restent cependant dans le cadre du budget, sans avoir recours au système d'un budget annexe, dont l'existence est le plus souvent une source d'obscurité pour les finances de l'État.

(1) Rapport de 1928 (déjà cité).

(2) Rapport de 1926 (déjà cité), suivi du texte d'un projet de loi conférant l'autonomie financière aux Services constructeurs de l'Artillerie.

Il y aurait eu trois chapitres :

- a) Exploitation (crédits provenant du montant des commandes);
- b) Renouvellement des bâtiments et de l'outillage (Crédits provenant d'un « fonds d'amortissement »;
- c) Approvisionnements (un versement de matières à la fabrication est remboursé par le chapitre « Exploitation »).

Le chapitre « Exploitation » rembourse (réimputation) les dépenses qui peuvent être faites pour son compte par d'autres chapitres du budget de la Guerre, par exemple : le traitement des officiers et des employés militaires et civils, les transports.

Les avantages de la conception proposée sont aisés à prévoir.

Un Établissement devient, au point de vue financier, une société industrielle privée, ayant un intérêt vital à observer des prix de revient.

Si l'on considère que la dépense budgétaire est effectuée par l'acte de la commande, la dépense correspond exactement à l'acquisition, par un Service, d'un matériel de guerre déterminé. Ainsi, on respectera mieux la volonté profonde du Parlement qu'en engageant des dépenses globales de matières et de main-d'œuvre, qui peuvent n'avoir aucun rapport avec la valeur des fabrications, puisque les Établissements peuvent jouer à propos des matières premières sur la constitution ou la consommation de stocks.

Vu :

Le Président de la thèse,

E. ALLIX

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,

BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES ET DOCUMENTS GÉNÉRAUX

a) *Le Budget*

STOURM : Le Budget, son histoire, son mécanisme (Alcan. 1906).

FAURE (Félix) : Les budgets contemporains (Paris, 1887).

PROJETS DE LOI portant fixation du budget général de 1807 à 1930.

RAPPORTS faits au nom des Commissions des Finances parlementaires, sur le budget général annuel (J. O. Doc. Parl. de 1920 à 1930).

PROJETS DE LOI portant règlement définitif du budget de l'exercice (de 1872 à 1920).

b) *Contrôle du Budget :*

BESSON : Contrôle des budgets (Chevalier-Maresq, 1899).

DODINOT : Contrôle des finances publiques (Thèse, Paris, 1916, Bib. fac. de droit 1916, tome 20).

DELAFOURNIÈRE : Attribution de la Cour des Comptes en ce qui concerne le budget (Thèse, Paris, 1892, Bib. Fac. de Droit 1892, tome 1).

RIBLIER : Le Contrôle préventif du budget de l'État (Thèse, Paris, 1903. Bib. Fac. de Droit 1903, tome 128).

RAPPORTS annuels de la Cour des Comptes sur les opérations de l'exercice.

c) *Histoire Financière :*

MARION : Histoire financière de la France (Rousseau, 1928).

d) *Science des finances et économie politique :*

ALLIX : *Traité élémentaire de science des finances* (Rousseau 1927).

COLSON : *Cours d'économie politique* (Gauthier-Villars, 1909).

JEZE : *Cours de finances publiques* (Giard, 1922-1927).

SMITH (Adam) : *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* (Guillaumin, 1843).

WAGNER : *Traité de la science des finances* (Giard, 1909).

II. — *OUVRAGES ET DOCUMENTS MONOGRAPHIQUES RELATIFS AUX QUESTIONS SUIVANTES.:*

a) *Le coût des guerres — Politique financière en temps de guerre :*

D'EICHTHAL : *Les évaluations du coût de la guerre* (Rev. de sciences politiques, 1915).

JEZE : *Les dépenses de guerre de la France* (Presses universitaires de France).

JEZE : *Les finances de guerre de la France* (Paris, 1926).

JEZE : *Les finances de guerre de l'Angleterre* (Paris, 1915-1918).

JEZE : *Les finances de guerre de l'Italie* (Paris, 1916).

COTZ (Walther) : *Die deutsche Staatsfinanzwirtschaft im Kriege* (Stuttgart, 1927).

PERIER DE FERAL : *Les charges de la guerre de 1870* (Rev. de science et de législation financière, 1928).

RIST (Ch.) : *Les finances de guerre de l'Allemagne* (Paris, 1921).

TRUCHY : *Les finances de guerre et la France* (Paris, 1926).

b) *Le Désarmement :*

PILLET-FAUCHILLE, etc. : *La question du désarmement* (Revue générale de droit international public, 1898).

SIBERT : *Garantie et réduction des armements terrestres* (Paris 1923-1925).

DOCUMENTS DE LA S. D. N. :

Le désarmement et l'organisation de la paix (Section d'information, 1928).

Procès-verbaux des séances de la Commission préparatoire du désarmement (1^{re} session - C 425 - M 158, 1926, IX, 6^e session C 195 - M 74, 1929, IX).

Rapport de la sous-commission « A » (C 729 - M 278, 1926, IX).

Rapports du comité d'experts en questions budgétaires (C P D /90, C P D /C Q B /49 - C P D /C Q B /35).

c) Organisation de la nation pour le temps de guerre

1^o ORGANISATION GÉNÉRALE :

COMMANDANT A. L. : L'organisation de la nation pour le temps de guerre (Rev. polit. et parl., 1926).

COMMANDANT A. L. : Le Conseil supérieur de la défense nationale et la guerre totale (Rev. polit. et parl. 1924)

Rapport de M. Paul BONCOUR sur le projet de loi d' « Organisation de la Nation pour le temps de guerre (J. O. Doc. Parl. Chambre 1927).

Débats parlementaires à l'occasion du vote de ce projet de loi (J. O. Déb. Parl., Chambre - 4 mars 1927 et jours suivants).

2^o QUESTIONS POLITIQUES

JEZE : L'exécutif en temps de guerre, les pleins pouvoirs (Paris, 1917).

RENOUVIN : Les formes du gouvernement de guerre (Paris, 1926).

VIOLETTE (Maurice) : Le rôle du parlement depuis le 1^{er} janvier 1915 et la question des décrets-lois (Paris, 1917)

BRUNET (René) : La constitution allemande du 11 août 1919 (Payot, 1921).

3^o QUESTIONS ÉCONOMIQUES :

A. LEBON : Problèmes économiques nés de la guerre (Paris, 1918).

BLOCH : Bibliographie méthodique de l'histoire économique de la France pendant la guerre (Presses universitaires, 1926).

BALFOUR (Lord) : La politique commerciale et industrielle de l'Empire britannique après la guerre (Association nationale d'expansion économique).

- KEYNES : Les conséquences économiques de la paix (Nouvelle revue française, 1920).
- REINACH (Th.) : La législation économique allemande pendant la guerre (Paris, 1916-1918).
- JOLY (Pierre) : Comment l'État, les départements, les communes et établissements publics peuvent jouer le rôle d'actionnaires, de fondateurs, d'administrateurs dans les sociétés anonymes (Sirey, 1928).
- ROLLAND (Louis) : Rapport sur l'État actionnaire (Bull. de la Soc. d'études législatives, 1924).
- ROLLAND (Louis) : L'énergie hydraulique (Rev. de droit public, 1920).
- ROLLAND (LOUIS) : Les concessions de mines (Rev. de droit public, 1920).
- KÆPPLING (Roger) : Le système dit « d'Économie mixte » dans les entreprises publiques en Allemagne (Rev. d'économie polit., 1920).
- MANHEIM (Louis) : Etude sur la gestion comparée des entreprises publiques et des entreprises privées (Thèse, Paris, 1930 — Bibl. Fac. de Droit, 1930, tome 6).

d) *Budget de la Guerre*

- Rapports faits au nom des Commissions des Finances parlementaires sur le Budget de la Guerre (1920 à 1930).
- Conférences de Monsieur le Contrôleur LACHENAUX (École Supérieure de Guerre, 1928-1929).

e) *Administration et comptabilité du département de la Guerre.*

- CRETIN : Administration de la guerre (Berger-Levrault, 1889).
- DELAPELLERIE : Cours d'administration et de législation militaire (Dumaine, 1879).
- REMY : Traité de comptabilité publique étudiée au point de vue des dépenses et principalement des dépenses du département de la Guerre (Berger-Levrault, 1894).
- CHASSIGNENT : Essai historique sur les institutions militaires, l'organisation et l'administration de l'armée (Rozier, 1869).

- HAUTIERE : Les dépenses du Ministère de la Guerre (Thèse, Paris, 1914, Bibl. Fac. de Droit, 1914, tome 19).
- FLOURENS : L'administration des corps de troupe (Thèse, Paris, 1914, Bibl. Fac. de Droit, 1914, tome 14).
- LOI D'ADMINISTRATION DE L'ARMÉE du 16 mars 1882.
- Rapport de M. BOUCHARD, Conseiller à la Cour des Comptes, sur la loi d'administration de l'armée du 16 mars 1882 (Archives du Ministère de la Guerre).
- Règlement sur la comptabilité des dépenses du Ministère de la Guerre (1869, mis à jour le 1^{er} février 1918).
- Règlement sur l'administration et la comptabilité des corps de troupe (1906).
- Instruction sur la liquidation des dépenses du Ministère de la Guerre (1904, mis à jour le 17 mai 1915).
- Collection du « Bulletin officiel du Ministère de la Guerre » Arrêts du Conseil d'État (Recueil LEBON).

f) Comptabilité-Matières du département de la Guerre

- BOUCHARD : Le contrôle des arsenaux de la Guerre et de la Marine (Revue des Deux-Mondes, 1872).
- Rapports généraux de M. le Contrôleur Général HERVIEU sur la comptabilité industrielle (Ministère de la Guerre. Direction du Contrôle de l'administration de l'Armée, 1924-1926-1928).
- Règlement sur la comptabilité-matières du Ministère de la Guerre (1902).
- Rapport fait au nom de la Commission des Finances de la Chambre sur le Budget de 1930. (Budget annexe des Poudres), M. BRUNET, Chambre, 1929, N^o 2272.

ANNEXE I

(voir au verso)

ANNEXE I

Méthode employée pour dresser le graphique

Pour rendre parfaitement comparables les mouvements proportionnels de chacune des deux séries :

a) Dépenses de défense nationale;

b) Totaux des dépenses de l'État (tels qu'ils ressortent des budgets généraux), on a utilisé des courbes logarythmiques.

Les différents chiffres de dépenses, appartenant à l'une et à l'autre série, ont été d'abord convertis en indices. Ainsi on a pu rapprocher, pour les comparer directement, les dépenses de défense nationale et les dépenses totales de l'État.

La base de conversion choisie a été :

Dépenses de défense nationale pour 1822 : 268.325.000 fr. :
indice 100.

On a eu pour 1822 — dépenses de défense nationale : indice 100 —
dépenses totales : indice 335;
pour 1823 — dépenses de défense nationale : indice 131 —
dépenses totales : indice 417, etc.

On a estimé que les dépenses de 1914-16-18, telles qu'elles ressortent des documents officiels (Projet de loi pour 1928) étaient exprimées en francs-or, ayant donc même valeur que celui de la période 1822-1872 (franc de Germinal An XI).

Pour les chiffres de 1928, exprimés en francs-papiers stabilisés, en vue d'obtenir un indice de comparaison possible, on les a converti en francs-or de Germinal An XI. Les chiffres réels de 1928 ont donc été divisés par le coefficient de dévaluation 5 (ce qui donne des nombres exacts d'une manière approximative suffisante).

Interprétation des courbes du graphique

I. — Sauf en 1853 (guerre de Crimée) les deux courbes restent sensiblement parallèles entre elles (la constatation est encore plus évidente si l'on considère les deux droites d'accroissement moyen des dépenses entre 1822 et 1928).

Ainsi, la *proportion des dépenses de défense nationale par rapport à celles du budget général reste presque invariable.*

Si l'on considère que les deux droites ne sont pas rigoureusement parallèles et ont tendance à s'écarter, ce fait traduit simplement l'augmentation du nombre des attributions et interventions de l'État.

II. — Les périodes de guerre ou de tension politique s'inscrivent par de brusques pointes dans la courbe des dépenses de défense nationale, ce qui est évident, par la nature même des choses.

III. — Il pourrait sembler anormal de constater en 1853 (Crimée) un montant de dépenses de défense nationale supérieur à celui des dépenses totales de l'État, l'anomalie s'explique ainsi : les frais de guerre ont été couverts, en majeure partie, par un emprunt de 1.500 millions.

IV. — a) Après 1853 la courbe dépenses totales, ne suit pas les mouvements de celle des dépenses de défense nationale, comme il en était à la suite de chaque crise guerrière précédente (Espagne, Algérie, 1840). La conclusion qu'on doit en tirer est : des dépenses indirectes résultant de la défense nationale se sont inscrites dans le budget général ; à savoir, le service des emprunts contractés pour la guerre de Crimée.

Quand les dépenses de guerre n'ont pas été régulièrement pourvues par l'impôt, elles continuent à figurer dans les budgets des années qui suivent la guerre, sous forme d'arrérages de la dette.

b) On peut faire une constatation semblable après la guerre de 1870.

V. — Dans les guerres modernes (1870-71) (1914-18) les dépenses totales de l'État sont pour la presque totalité consacrées aux besoins des armées. Les deux courbes que l'on a considérées se rapprochent, se confondent presque.

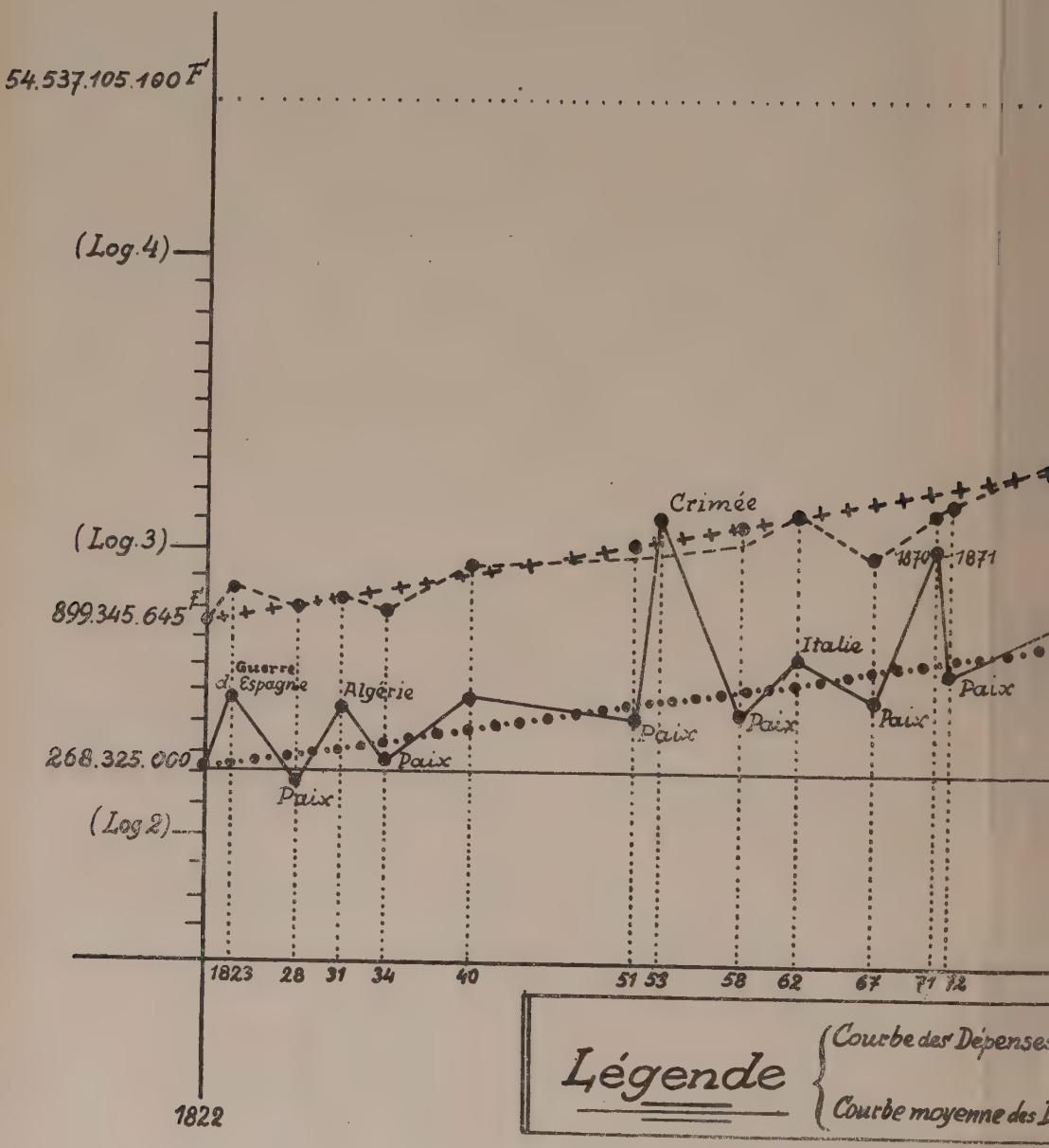
VI. — La mesure des écarts aa' , bb' , cc' , desquels on peut dire $aa' < bb' < cc'$, montre que dès 1916 le service de la dette de guerre commence à s'inscrire et ira ensuite en croissant, dans le budget général de l'État.

VII. — Si après 1918 on ne peut faire une remarque semblable, aussi accusée que celle formulée à IV, il faut en chercher la raison dans le fait que les chiffres dont on s'est servi pour 1914-1916-1918 correspondent non à des prévisions budgétaires, mais à des dépenses effectuées. Il s'agit donc de consommations de ressources tirées indistinctement de l'impôt et de l'emprunt.

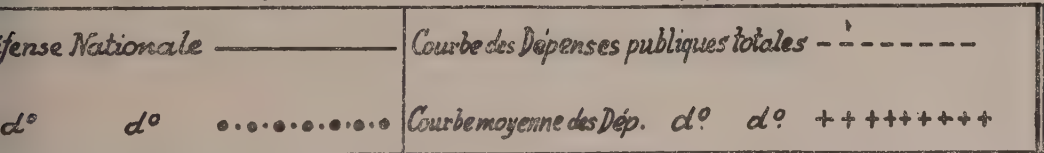
VIII. — En se plaçant au milieu de la période considérée, soit en 1885, on doit dire que l'accroissement absolu des dépenses de défense nationale a été moins grand entre 1885 et 1928 (3 divisions du graphique) qu'entre 1822 et 1885 (5 divisions). On pouvait d'ailleurs le prévoir.

Toutes proportions gardées, l'organisation de l'armée de 1885 diffère plus de celle qui existait en 1822 que l'organisation de l'armée de 1928 par rapport à celle de 1885.

ANNEXE I



2^o des Dépenses publiques totales de l'État



ANNEXE II

II

RELEVÉ-TYPE

Nom de l'Etat

Exercice Financier 19.....

(pour l'année commençant le 19.....)

RELEVÉ DE DÉPENSES DE DÉFENSE NATIONALE

Dépenses { prévues (1) } en (2)
 { effectuées (1) }

Date de l'envoi 19 ..

(1) Biffer une des deux mentions.

(2) Indiquer la monnaie servant à exprimer les dépenses.

Chapitre	CATÉGORIE DE DÉPENSES	FORCES TERRESTRES		
		Métropolitaines	Coloniales	Total
		(1)	(2)	(3)
	TITRE I			
	PERSONNEL			
	Personnel faisant normale-			
	ment partie de formations			
	et services :			
A	Soldes, Traitements, indem-			
	nités diverses : Officiers (1)			
B	Idem : Sous-officiers et			
	hommes de troupe (1) ..			
C	Idem : Personnel civil (1)			
	Personnel ne faisant pas nor-			
	malement partie des for-			
	mations et services :			
D	Prémilitaires, Réservistes et			
	Organisations des réserves(1)			
E	Entretien du personnel visé			
	aux paragraphes A à D ..			
	TITRE II			
	MOUVEMENTS			
F	Quadrupèdes, fourrage, har-			
	nachement et ferrage			
G	Carburants, ingrédients et			
	autres dépenses de trans-			
	port			
	TITRE III			
	IMMEUBLES			
H	Création de fortifications nou-			
	velles et d'organisations dé-			
	fensives			
K	Casernement, autres construc-			
	tions - Entretien ameuble-			
	ment			
	TITRE IV			
	MATÉRIEL DE GUERRE			
L	Navires : nouvelles construc-			
	tions et entretien (1)			
M	Armes, munitions et matériel			
	de combat			
M bis	Matériel du génie et autres			
	matériels de guerre			
N	Fabrication de matériel de			
	guerre dans les établisse-			
	ments d'Etat ne jouissant			
	pas de l'autonomie budgé-			
	taire (frais non répartis-			
	sables entre les chapitres			
	L.M. et M. bis)			
	Totaux du relevé			
	A ajouter ou à soustraire pour			
	la concordance			
	Totaux des budgets concer-			
	nant la Défense nationale			

(1) Voir au verso.

EFFECTIFS PRÉVUS DANS LE BUDGET

N^o

Officiers

Sous-officiers et hommes de troupe

Personnel civil

Personnel sans emploi touchant une rémunération (Demi-solde, solde d'attente, solde de disponibilité)

Réservistes convoqués

Quadrupèdes

Détail de certaines dépenses prévues dans le budget (1)
effectuées (1)

Dépenses :

Si possible indiquer distinctement les rémunérations :

En dehors des périodes d'instruction pour le personnel sans emploi

Pendant les périodes d'instruction pour les réservistes convoqués

Répartition la plus exacte possible, du Chapitre I (Navals) entre :

Constructions nouvelles

Entretien et réparation

(1) Biffer une des deux mentions.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I^{er}

Les Dépenses de Défense Nationale en France	I
---	---

CHAPITRE II

Les Dépenses de Défense Nationale envisagées sur le plan international	36
--	----

CHAPITRE III

Aspect total de la Défense Nationale. Ses conséquences budgétaires	68
--	----

CHAPITRE IV

Efforts accomplis pour introduire plus d'ordre et de clarté dans la présentation des crédits du Budget de la Guerre	95
---	----

CHAPITRE V

Le Budget de la Guerre en France	126
--	-----

CHAPITRE VI

Les principes du droit commun financier et l'Administration de la Guerre	146
--	-----

CHAPITRE VII

La comptabilité-matières du Département de la Guerre....	171
--	-----

TABLEAUX

N ^o I. — Les Dépenses de Défense Nationale de 1822 à 1928	3
N ^o II. — Les emprunts de Défense Nationale de 1822 à nos jours	34
N ^o III. — Crédits de la Défense Nationale des principales puissances en 1913 et 1929	67
N ^o IV. — Transferts opérés en 1930 du Budget de la Guerre au Budget de la Défense des territoires d'outre-mer	125

ANNEXES

N ^o I. — Graphique relatif aux Dépenses de Défense Nationale entre 1822 et 1928.....	210
N ^o II. — Relevé-type des Dépenses de Défense Nationale..	213

IMPRIMERIE DES DERNIÈRES NOUVELLES
DE STRASBOURG
